

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

Le Droit de la Radiodiffusion

Problème social Problème de droit public

THESE POUR LE DOCTORAT

par

Marcel Laffon-Montels

Licencié en Droit

Président : M. MESTRE, Professeur

Suffragants : MM. CAPITANT, Professeur

LE FUR, Professeur.

PARIS

SOCIÉTÉ PARISIENNE D'IMPRIMERIE

27, Rue Nicolo

1928



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551830_0061

*A Monsieur GUILLAUME DE TARDE, en témoignage de
ma respectueuse et reconnaissante amitié.*

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

Le Droit de la Radiodiffusion

Problème social Problème de droit public

THESE POUR LE DOCTORAT

par

Marcel Laffon-Montels

Licencié en Droit

Président : M. MESTRE, Professeur

*Suffragants : MM. CAPITANT, Professeur
LE FUR, Professeur.*

PARIS

SOCIÉTÉ PARISIENNE D'IMPRIMERIE
27, Rue Nicolo

1928

*1780r

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*



TABLE DES MATIERES

LE DROIT DE LA RADIODIFFUSION

PROBLÈME SOCIAL — PROBLÈME DE DROIT PUBLIC

Regards en arrière. — La naissance de la radiodiffusion. — Le statut mort-né de 1923. — Les polémiques. — Le désarroi de la radiodiffusion française. — Le décret-loi de 1926.

Le fait social; Caractéristiques de la radiodiffusion. — Définition de la clientèle. — Caractéristiques essentielles de la radiodiffusion: internationale, démocratique. — La notion du « mystérieux ».

Rôle social de la radiodiffusion. — L'information. — L'éducation (ses limites).

Vers le statut de la radiodiffusion. — La radiodiffusion aux Etats-Unis, en Angleterre, en Allemagne, en U.R.S.S.

Le statut de la radiodiffusion. — Les travaux préparatoires. — Questions connexes. — L'Office National. — Le problème de la taxe (écueils à éviter). — Le contrôle de l'émission sous un régime de monopole.

Les droits de l'auteur et de l'émetteur. — Le droit de l'auteur et les polémiques. — Le droit de l'émetteur, et l'utilisation commerciale des émissions.

Conclusion.

REGARDS EN ARRIERE

La naissance de la radiodiffusion. — Le statut mort-né de 1923. — Les polémiques. — Le désarroi de la radiodiffusion française. — Le décret-loi de 1926.

Le développement de la radiodiffusion dans le monde a été extrêmement rapide; en l'espace de quelques années, dès le lendemain de la guerre, les stations émettrices se sont multipliées, tandis que les constructeurs d'appareils récepteurs voyaient le chiffre de leurs ventes croître avec une ampleur qui reflétait l'enthousiasme d'un public de plus en plus vaste.

Le jour où l'on entendit les premiers concerts de gramophone, les premières transmissions de renseignements météorologiques, effectués par le poste militaire de la Tour Eiffel, n'est pas encore bien loin puisque tout cela remonte à février 1922; et pourtant les progrès réalisés dans la qualité des émissions aussi bien que dans celle des programmes, ont été considérables. Sans parler des postes régionaux, il y a, à l'heure actuelle, six postes émetteurs à Paris et les concerts, informations, causeries, se succèdent presque sans interruptions de midi et demi à vingt-trois heures. Sans doute il y a encore de très grands progrès à réaliser dans le domaine des programmes, qui sont loin de donner satisfaction aux différentes catégories d'auditeurs, parfois lassés de certaines auditions « omni-

bus ». Cependant, l'armature technique est parfaite à peu près partout, et dans les conditions si défavorables dans lesquelles s'est trouvée placée l'industrie radiophonique naissante, il est juste de rendre hommage à ceux qui, de divers côtés, entreprirent cette tâche si difficile.

Dès le début, d'ailleurs, la clientèle radiophonique se recruta dans la classe ouvrière, et dans cette partie de la classe moyenne qui, par suite des hasards de la guerre, a perdu quelques-uns des avantages les plus tangibles de sa situation. La ferveur de cette clientèle de néophytes contrastait d'ailleurs avec l'indifférence manifestée, souvent même affichée, par la classe aisée qui confondait la radiophonie de 1923 avec les phonographes de 1908. Elle avait d'ailleurs à cela quelques excuses :

Les haut-parleurs que l'on entendait alors dans les manifestations publiques, dans les foires, et les expositions, étaient bien faits pour inspirer un véritable effroi à tous ceux qui n'étaient pas complètement dénués de sens musical. D'autre part, les appareils récepteurs se présentaient sous une forme assez fruste et qui sentait encore trop le laboratoire d'essais.

L'indifférence du grand public, — celui que l'on appelle le public éclairé, — n'avait d'égale que celle du Gouvernement qui, malgré des appels réitérés, ne se pressait nullement de donner à la radiodiffusion, l'indispensable statut qu'on sollicitait pour elle et qui devait l'arracher aux désastreuses polémiques où elle menaçait de se perdre.

Dès 1922, la « Semaine des P.T.T. » réunie sur l'initiative du journal *l'Œuvre*, émettait les vœux suivants :

« 1°) Que l'Etat garde sur la radiotéléphonie un contrôle efficace évitant par toutes mesures utiles, la « monopolisation des stations d'émission.

« 2°) Que la réglementation des postes d'émission
« établie par la Commission Tirman soit rapidement
« mise en vigueur avec quelques modifications de dé-
« tails suggérées par les constructeurs et usagers, de
« façon à permettre, dans un cadre défini, prévu par
« l'Administration, la multiplication des postes émet-
« teurs indispensables au développement de la radio-
« téléphonie;

« 3°) Que l'émission soit contrôlée par l'Etat, de
« manière que celui-ci puisse rectifier les nouvelles
« inexactes ou tendancieuses et qu'en cas d'infrac-
« tion, des sanctions sévères soient prises.

L'année suivante, la Commission de propagande de
l'Union des Grandes Associations, réunie sous la prési-
dence de M. Henry de Jouvenel déclarait :

« Indépendamment des postes officiels et spécialisés
« de l'Etat, il semble que le maximum d'autorité, d'in-
« fluence, de rapidité et d'efficacité dans la diffusion
« des nouvelles intéressant la Nation, ne peut être
« obtenu que par la collaboration de l'Etat et des So-
« ciétés commerciales privées pouvant donner des
« preuves de science et d'expérience technique, offrir
« des garanties financières, et capables de prolonger
« leur organisation de France par une organisation
« complémentaire hors du pays. »

Réserve faite de ce dernier membre de phrase dont
on ne voit pas très bien la portée, ce vœu était excel-
lent. Des radio-clubs qui se formaient un peu partout,
groupant constructeurs et auditeurs, les Chambres de
commerce, les Conseils généraux, émettaient de leur
côté, des vœux pressants, véritables cahiers de do-
léances :

C'est l'Assemblée des Présidents de Chambre de
Commerce, signalant l'intérêt que présenterait la
transmission des cours des marchés, l'Office des pro-
ducteurs de blé du Sud-Ouest demandant qu'une au-

torisation soit accordée à la société, la « Radiophonie du Midi » ; ce sont 232 communes landaises sur 334, réclamant la diffusion des cours des changes, valeurs et denrées, prévisions météorologiques et la création d'un poste à Mont-de-Marsan. On le voit, il n'est pas question ici de transmission d'opérettes, récitation de poésies, ou de musique de danse, qui pour beaucoup d'ignorants semblent être la seule préoccupation des sans-filistes. Les quelques vœux que nous avons choisis reflètent un état d'esprit très différent et on pourrait aisément les multiplier.

Il en est d'autres qui, pour être plus naïfs, n'en sont pas moins touchants et montrent la province anxieuse de recevoir cette précieuse manne du XX^e siècle : l'information. « Voici deux années, écrit une Union radiophonique régionale, que la radiophonie attend de votre administration un statut légal et une organisation ; deux années qu'on néglige les plus belles découvertes du siècle. Songez, Monsieur le Ministre, à la grande pitié de la radiotéléphonie française. »

Un remarquable questionnaire, établi par M. Gallié, secrétaire général du Comité français de l'Office International de coopération intellectuelle, attirait l'attention du public sur la matière, et les réponses reçues constituaient le premier dossier des revendications des usagers, c'est-à-dire de tout le monde.

Pour mieux se défendre, pour mieux faire entendre leur voix, les intéressés se groupaient et l'esprit syndical qui souffle si rarement sur l'individualiste qu'est le Français, faisait cependant des progrès rapides parmi les amateurs. Une Confédération des Radio-Clubs du Sud-Ouest se formait « pour lutter avec efficacité contre le monopole d'Etat et faire, auprès des parlementaires et des pouvoirs publics, toutes les démarches nécessaires » ; bientôt, une Fédération Nationale des Radio-Clubs se constituait à son tour.

Le retard apporté à la mise en vigueur du statut n'était pas seulement préjudiciable aux auditeurs; il l'était aussi au point de vue de la propagande. La Société d'Etudes de télégraphie et de téléphonie française écrivait, le 17 janvier, au Président du Conseil :

« La France n'a pas le rang qu'elle doit avoir dans
« cette matière, et par suite de notre infériorité, nom-
« bre de nos concitoyens prennent l'habitude de rece-
« voir les postes anglais ou allemands qui sont plus
« nombreux que les nôtres; lorsque l'organisation
« sera faite, la radiotéléphonie se trouvera en pré-
« sence d'habitudes prises qui rendront plus difficile
« la diffusion de nos idées; tout retard nous met vis-
« à-vis de nos voisins dans un état d'infériorité de
« plus en plus grand. »

Les craintes exprimées n'étaient pas vaines, car *l'Humanité* écrivait un jour, à propos de la mise au point d'une station allemande à grande puissance :
« N'oubliez pas, en attendant, d'écouter Langenberg,
« la puissante station du Rhin qui, dans quelques
« jours se fera entendre de toute la France, au grand
« dépit des nationalistes ».

Il y a un point sur lequel les vœux reviennent sans cesse. On réclame la mise en application d'un statut de la radiodiffusion.

Ces plaintes, ces doléances se faisaient encore entendre, avant que le décret du 31 décembre 1926, ne vint donner momentanément satisfaction aux intérêts.

Or, comment pouvait-on réclamer un statut alors que le 24 novembre 1923, un décret était intervenu et avait précisément posé des règles fort sages et institué un régime que l'on pouvait considérer à bon droit comme définitif? Ce décret lui-même avait été élaboré au sein d'une commission interministérielle, que

présidait M. Tirman, Conseiller d'Etat, dont on retrouve la haute personnalité à la tête de toutes les manifestations intéressant la radiodiffusion, aussi bien sur le plan national qu'international. La Commission, poursuivant ses travaux, avait rédigé un modèle de cahier des charges, dont le texte n'avait d'ailleurs pas été publié par l'Administration des P.T.T. Tout semblait prêt, tout semblait même devoir fonctionner, le statut étant revêtu de tous les contreseings nécessaires et publié au *Journal officiel*.

Cependant, l'incertitude régnait toujours; des stations émettrices fonctionnaient sans autorisation, avec l'assentiment tacite de l'Administration, telle celle d'Agen, doyenne des stations régionales. Cette anomalie, cette opposition entre un régime *de fait* transitoire et un régime *de droit* parfaitement défini par décret, cette méconnaissance, cette ignorance en quelque sorte officielle d'une disposition officielle, était et reste juridiquement inexplicable. Aussi, n'est-ce pas sur le terrain juridique que nous en chercherons la cause: nous nous trouvons là, en présence d'une de ces dispositions législatives qui tombent en désuétude au moment où elles entrent théoriquement en vigueur, et qui demeurent lettre morte en attendant que des circonstances favorables permettent de leur en substituer d'autres.

Il ne faut pas oublier d'ailleurs que l'on a attendu un peu plus de trois ans pour cela.

D'autre part, on lit dans le rapport au Président de la République qui précède le texte du décret du 31 décembre 1926 :

« Le décret du 24 novembre 1923, dont beaucoup de
« dispositions importantes ont été reprises dans le
« texte qui vous est soumis, aurait pu permettre, peut-
« être, de travailler et de créer.

« Mais faute d'organismes susceptibles de la mettre

« quotidiennement en œuvre et d'en assurer l'adaptation continue au progrès de la technique et aux besoins du public, la radiodiffusion française n'a point réalisé les immenses promesses qu'elle recèle. »

Entre les lignes de cette formule officielle et sur laquelle il y aurait à revenir d'ailleurs à propos du jugement qu'elle porta sur l'œuvre du 24 novembre 1923, ne faut-il pas lire : On a attendu pour mettre en vigueur un régime définitif, que des circonstances plus favorables se produisent et que les désaccords qui se manifestaient entre les diverses doctrines en présence, fussent moins flagrants ?

On a tardé trop longtemps, il faut le reconnaître, et les sans-filistes n'en savent que plus de gré à M. Bokanowski d'avoir mis sur pied un statut qui, sans avoir recueilli l'approbation unanime (quelle est d'ailleurs la disposition législative ou réglementaire qui pourrait avoir cette ambition ?) permettrait cependant de travailler utilement.

On a attendu trop longtemps, c'est incontestable ; on ne mesurait pas l'importance de la radiophonie, et de la radiodiffusion qui, répétons-le, n'était comprise que dans la classe moyenne, et ailleurs par quelques rares personnes qui faisaient figure d'apôtres. Cette admirable découverte, en grande partie due aux recherches de la science française, était déjà exploitée à fond à l'étranger alors que chez nous on la prenait encore pour un passe-temps de collégien.

Le rapport du Ministre du Commerce et de plusieurs de ses collègues au Président de la République, que nous citons tout à l'heure, ajoute :

« Un pays qui n'est point parvenu à se doter d'un système de radiodiffusion cohérent, rationnel et puissant, est exposé à devenir tributaire de la propagande étrangère sous sa forme la plus accessible, la plus suggestive, la plus persistante en même

« temps qu'il se prive des moyens d'action, d'expansion intellectuelle et artistique les plus efficaces.

« Recevoir les émissions étrangères sans pouvoir diffuser au delà de ses frontières l'expression de son propre génie, c'est, pour un pays, se résigner à une grave diminution.

« Nous n'avons pas cru qu'il fut possible à la France d'accepter cette humiliante et dangereuse déchéance et c'est pourquoi il nous paraît nécessaire de parer sans tarder à une situation dont chaque jour les inconvénients et les périls apparaissent plus clairement. »

Faut-il voir dans ces dernières lignes une sorte de regret collectif et impersonnel, pour le passé, en même temps que le ferme propos d'aboutir prochainement?

Il importe d'ailleurs, d'ajouter qu'il aurait fallu des gouvernements appuyés sur des majorités stables, pour prendre parti au milieu de l'enchevêtrement des doctrines (voilant parfois à peine des intérêts très caractérisés), pour mettre un terme aux controverses, aux polémiques, souvent violentes qui déchiraient les milieux de la radiophonie et pouvaient compromettre irrémédiablement l'œuvre accomplie dans des conditions si aléatoires.

On ne retracera pas ici, les phases principales de ces luttes, description qui ne rentrerait ni dans le cadre de cette étude, ni dans celui de nos préoccupations. Mais, pour être complet, il convenait de les signaler au passage, ne fut-ce que pour esquisser le milieu particulièrement complexe dans lequel l'administration — tout en désirant peut-être secrètement au fond de son cœur le « monopole » — allait être amenée à prendre parti, à arbitrer des intérêts divergents et à élaborer un statut.

De longues discussions s'élevaient entre les partisans du monopole et ceux de la liberté qui, d'ailleurs,

s'estimaient satisfaits du premier régime (liberté contrôlée) prévu par le décret de 1923.

Les applications de ce moyen d'action sont aussi souples que variées et la grève minière anglaise de 1926 en a fourni maint exemple. Au mois de mai, pendant la tentative de grève générale, alors que les imprimeurs s'étaient prêtés au mouvement des Trade Unions, le pays était sans lien avec les pouvoirs publics, il ignorait tout, et les agitateurs auraient eu beau jeu si, précisément, le gouvernement n'avait pas eu aussitôt recours aux installations de la British Broadcasting Cy. Celle-ci transmettait chaque jour les communiqués des Ministères, les instructions destinées à la population. M. Baldwin lui-même est venu devant le micro réconforter ses compatriotes. De très nombreux appareils récepteurs ont été achetés pendant cette période, et les dirigeants du mouvement révolutionnaire ont amèrement critiqué ces procédés.

En France, en juillet 1926, au moment où les délibérations du Comité des Experts allaient prendre fin, des bruits couraient déjà sur les projets qui allaient être soumis au Ministre des Finances, comme il en court toutes les fois qu'un événement important se prépare. On a même un jour annoncé que les experts étaient partisans d'une utilisation éventuelle de l'encaisse-or pour la défense du franc; la nouvelle fut publiée par un journal de l'après-midi et il était probable que les esprits surchauffés et la spéculation surexcitée par des circonstances troublées, allaient s'en emparer rapidement. Trois heures après la publication de cette information, un communiqué radiophonique du gouvernement démentait formellement ce bruit. Sans la radiodiffusion, il eut été impossible d'agir avec une telle rapidité, de porter, chez les particuliers eux-mêmes, un démenti qui ne les eût atteint que dans la

journée du lendemain, et dont l'ignorance aurait eu des effets fâcheux sur la tenue du franc (1).

L'influence énorme de ce moyen d'action apparaissait peu à peu et, pour en recueillir le bénéfice, les divers groupements politiques et industriels faisaient des efforts considérables. La Ligue de la République déclarait que « ce moyen formidable d'éducation, d'information de propagande, doit être assuré d'une manière absolue et sans réserve par l'Etat ».

A l'étranger, au contraire, d'excellents esprits étaient partisans d'une attitude beaucoup plus libérale et nuancée, qui témoignait d'une compréhension bien plus large de ce vaste problème, qui touche de si près aux fragiles manifestations de la pensée, que trop de rigidité et de caporalisme nuiraient à son extension.

Ces questions de monopole, de liberté, de contrôle ne peuvent d'ailleurs être tranchées par des formules de réunions publiques. Il y a plusieurs formes de monopole, toute une gamme de mesures de contrôle et ces conceptions juridiques méritent une étude approfondie à laquelle nous consacrerons une partie de cet ouvrage.

C'est peut-être parce qu'on a mal compris, au début, la portée sociale de la radiodiffusion, que celle-ci a suscité à la fois tant de convoitises et tant d'animosité. Depuis les compagnies de gramophone jusqu'aux administrations de théâtres, elle a rencontré des adversaires, tandis que sur le terrain politique, ou plus exactement de la mystique politique, les conceptions s'opposaient avec force, et que, sur le terrain professionnel, d'autres ambitions grandissaient.

(1) Si les pouvoirs publics avaient eu recours à ce procédé de diffusion au moment même où les journaux du soir annonçaient l'arrivée à New-York de Nungesser et de Coli, l'effet des fausses nouvelles aurait été immédiatement arrêté, et cet épisode d'une ironie si tragique et si cruelle n'aurait eu aucune répercussion.

Dans ces conditions, pourtant peu favorables, la radiodiffusion a prospéré quand même, elle a reçu depuis peu, l'appui tardif des pouvoirs publics. M. Bokanowski a fait à la tribune de la Chambre des Députés une peinture très exacte de la situation qui a précédé l'avènement du nouveau régime radioélectrique (1).

« Depuis trois ans, on annonce qu'un projet de loi va être déposé pour donner un statut à la radiodiffusion. Et depuis trois ans aucun projet de loi n'a vu le jour.

« Le résultat de cette carence, c'est que l'industrie française de la radiophonie, qui a été la première par le génie des inventeurs français, initiateurs de cette invention qui est une véritable révolution, est aujourd'hui tombée au cinquième ou au sixième rang.

« Alors que toutes les pensées européennes, traversent les frontières, vont partout à la conquête des esprits, la pensée française est étouffée dans nos frontières, par la pauvreté de notre système d'émission.

.....

« Nous sommes, de tous les pays agricoles, celui qui a la plus infime proportion d'agriculteurs possédant un appareil radiophonique.

« Voilà la situation devant laquelle je me trouve quand je suis appelé par la confiance de M. le Président du Conseil à m'occuper de l'administration des Postes, des Télégraphes et des Téléphones.

« A l'extérieur, des voisins qui ne sont pas toujours animés de bonnes intentions, lancent vers nos populations françaises, à l'aide de la radiophonie, une pro-

(1) Chambre. 2^e séance du 9 décembre 1926.

pagande très insidieuse, essayant de les détacher du corps national.

« Et, dans l'état de désorganisation et de désarroi où se trouve la radiophonie française, nous sommes incapables de nous opposer à cette propagande.

« Il ne faut pas donner d'autorisation avant qu'un statut ait été déposé, discuté, soumis aux discussions des deux Chambres, ait subi l'aller et le retour devant les Assemblées. Cela durera six mois, ou un an, au moins.

« Actuellement, il n'y a pas d'autorisation officielle, mais sous la poussée des choses, l'Administration n'a pas pu empêcher qu'un certain nombre de sociétés, d'activités s'emparassent de la radiophonie et fissent les émissions. A Paris, trois ou quatre centres d'émission fonctionnent sans aucun statut, sans aucune autorisation, ou avec des autorisations précaires. L'Administration les brise quand elle le veut. Personne ne peut rien lui dire. Elle les autorise quand elle le veut. Personne ne peut y faire opposition. Un journal du matin a un appareil de diffusion, d'autres journaux du matin réclament la même faveur. L'Administration dit : « Non ! la faveur que nous avons donnée à celui-ci, nous la refusons à celui-là », et le Ministre est impuissant parce qu'il n'a pas le texte qu'il faut. Et il sera nécessaire d'attendre quelques mois pour qu'un projet de loi soit adopté.

« Que puis-je répondre quand je vois dans une grande ville du Midi (1) l'Administration des P.T.T. qui a son poste, ayant en face d'elle un poste libre qui s'est installé sans autorisation, mais qui est subventionné par huit départements, par des quantités de communes et dont plus de 300.000 auditeurs réclament

(1) Toulouse.

l'usage quotidien? Quand je vois des concurrents se disputer en essayant de brouiller leurs ondes respectives, se traduire devant les tribunaux parce que dans une église, un prêtre a fait un sermon qui a été radiodiffusé, alors que l'administration lui en aurait refusé l'autorisation, je suis bien obligé de dire que le Ministre est impuissant dans tout ce chaos et cette anarchie, parce qu'il n'y a pas de décret de la radiodiffusion.

.....

.....

« Savez-vous jusqu'où va le paradoxe devant lequel je me trouve! Certaines de ces sociétés qui ont des concessions précaires, ou tout au moins qui jouissent d'une tolérance de fait, ont établi, à leurs frais, des lignes téléphoniques qui devaient leur permettre de prendre sur certaines scènes les sons vocaux ou instrumentaux pour pouvoir les diffuser à travers la France. Dans l'absence de textes, mon administration a le droit de refuser toutes communications téléphoniques par ces lignes... Vous voulez que cela dure?

« Pas de monopole privé. Les concessions qui, à l'heure actuelle sont tout à fait précaires, il faut qu'on leur donne un statut qui permette de régler les rapports de mon administration avec leurs bénéficiaires.

« J'ajoute que la réglementation que j'envisage sera de nature à vous donner satisfaction et à réserver toutes les opinions en la matière, car aucune convention ne sera passée sans une clause résolutoire permettant au Parlement de le faire tomber par son vote si ce vote ne ratifie pas le statut que je lui présenterai au nom du gouvernement.

« Je suis en présence de cette situation : ou arrêter demain toute émission en France, ou avoir un statut régulier qui me permette de traiter au nom de l'Etat

avec des personnes ou des collectivités qui sont nées spontanément, contre lesquelles je ne peux rien.

.....

« Il y a dans toutes les provinces des associations qui réclament le droit à la radiophonie. Je ne peux pas le leur donner. Il faudra peut-être de longs mois de discussion avant que l'on puisse le leur accorder. Quel inconvénient y aurait-il à ce que les postes qui profitent de l'état de fait actuel continuant à radiodiffuser sous cette garantie qu'il n'y aura pas de concession à forme de monopole privé mais des concessions multiples, consenties à des associations et à des collectivités groupées en vue d'un intérêt général? »

L'explication de la genèse du décret du 31 décembre 1926, se trouve dans ce dernier paragraphe. Entre ce régime définitif dont l'élaboration demanderait des mois de discussion et réveillerait les passions diverses (mais si violentes) qui se sont manifestées dès le début de la radiodiffusion, et la prolongation du désordre et de l'anarchie actuelle, le ministre n'a pas hésité. Il a élaboré un statut provisoire, mais parfaitement défini. Nous en discuterons plus loin la valeur sociale et juridique (1), mais il faut lui reconnaître le mérite d'avoir mis fin à cette désastreuse anarchie, que le discours de M. Bokanowski a parfaitement dépeinte et qui menaçait de ruiner pour longtemps l'effort si précoce et si fécond de la radiodiffusion française.

L'année 1926 marque la fin de l'ère des difficultés.

(1) Par suite de l'abrogation tacite de ces dispositions réglementaires, intervenue depuis que ces lignes ont été écrites, nous avons réduit au minimum ce commentaire.

Le 28 octobre, le Ministre du Commerce déclarait au cours du banquet des Syndicats professionnels des industries radioélectriques qu'il allait mettre fin au désarroi de la radiodiffusion. Le 9 décembre, il prononçait à la Chambre le discours que nous venons de citer : le 31 décembre paraissait au *Journal officiel* le décret-loi. Entre temps, les derniers obstacles s'étaient manifestés : notons-les au passage pour compléter cet historique du futur décret et de ses travaux préparatoires :

Le 27 décembre, les journaux publiaient un communiqué annonçant que le Ministre après s'être mis d'accord avec les commissions compétentes (commission Tirman) sur le texte du projet de statut annoncé, l'avait soumis pour avis, au Conseil supérieur des P.T.T. Celui-ci estimant, avec quelque raison, qu'il n'avait pas le temps nécessaire de l'examiner avait « refusé de passer d'urgence à la discussion des articles, se réservant d'examiner le projet à loisir. » Dépouillée de la phraséologie officielle, cette décision équivalait à ce qu'on appelle dans le langage familier des administrations, « un enterrement ».

Le Ministre était parfaitement libre, étant donné le caractère d'organe purement consultatif imparti, en cette circonstance, au Conseil supérieur, de passer outre. Il ne le fit pas, mais sur ces instances, le Conseil changeait subitement d'avis, examinait et approuvait le projet. Celui-ci entra en vigueur le 31 décembre.

La presse radiophonique avait suivi avec un intérêt passionné les dernières phases de la lutte. Le statut tant attendu, annoncé à la tribune de la Chambre, menacé d'être reporté à une échéance lointaine par la volonté d'un simple comité consultatif, allait-il disparaître encore plus vite que celui de 1924 qui, s'il n'avait jamais été appliqué, avait au moins une

existence légale? Sans s'arrêter aux polémiques de la dernière heure — celles qui s'élevaient à propos de la question de régime (monopole, liberté, contrôle) et que nous examinerons plus loin en discutant le problème juridique, — l'opinion réclamait de l'ordre, de la méthode, elle voulait un statut.

La portée sociale de la radiophonie et de la radiodiffusion apparaissait dès lors de manière éclatante, aux yeux même de ceux qui l'avaient le plus méconnue et qui voyaient en elle la manifestation d'un engouement passager.

Un nouveau besoin social était né; il prenait chaque mois plus de force et plus d'ampleur.

LE FAIT SOCIAL

CARACTERISTIQUES DE LA RADIODIFFUSION

Délimitation de la clientèle. — Caractéristiques essentielles de la radiodiffusion : internationale, démocratique. — La notion du "mystérieux".

On a écrit que la radiotéléphonie était, avec l'aviation, la découverte la plus considérable du siècle; on a écrit encore que la radiodiffusion serait comparable, au point de vue de ses possibilités, à la découverte de Gutenberg. Il y a là une exagération de néophytes qui rappelle le lyrisme de ceux qui voyaient dans le cinématographe, l'éducateur des temps nouveaux.

Entre les deux camps, entre ceux qui ne prêtent aucune attention au problème de la radiodiffusion et ceux qui saluent en elle le pédagogue de l'avenir, il est permis de professer une opinion moyenne.

Un fait demeure, un fait essentiel; il y a en France, des centaines de milliers de personnes qui sont d'enthousiastes radiophonistes et qui offrent aux émetteurs, aux associations d'intérêt général, aux pouvoirs publics, des possibilités immenses qu'il convient d'utiliser rapidement, sous peine de voir le découragement gagner peu à peu ces adeptes. Ce découragement aurait des conséquences d'autant plus regretta-

bles qu'il y a bon nombre de postes étrangers d'émission dont les programmes sont excellents et qui ne se gêneraient, pas à l'occasion, pour faire de la propagande chez nous. N'oublions pas ce qu'écrivait l'*Humanité* (1).

Cette organisation de la radiodiffusion française, nous l'examinerons plus loin. Mais le phénomène social qui nous occupe en ce moment mérite une étude attentive. Nous avons, dès l'introduction, mis au premier plan ce fait que l'auditeur était, par essence, un être enthousiaste. Pourquoi l'est-il ?

Qu'on s'imagine une famille d'ouvriers, dans la banlieue d'un centre industriel. Des murs, des cheminées, des cours, voilà l'horizon. Le grouillement de la rue, le bruit des tramways et autres véhicules, quelques-uns de ces journaux illustrés du dimanche qui publient de terrifiantes gravures de massacres ou d'incendies, le cinéma une fois par semaine, voilà les distractions. Deux ou trois chambres modestes, un mobilier parfois confortable mais plus souvent sommaire; sur les murs, le portrait de M. Loubet ou de Lénine, voilà pour le cadre. Songeons alors, — et qu'on ne voie ici aucun lyrisme d'auteur épris de son sujet, mais l'expression d'une vérité « sociale » souvent constatée — au jour où le père de famille ayant installé sur la table une boîte magique, tous, le casque aux oreilles, ont écouté pendant qu'il disait : voici Londres, voici Berne, voici Toulouse, ici c'est la Sorbonne, là le Trocadéro. L'univers entraînait dans le calme et monotone logis, l'imagination s'élançait au

(1) On nous a fait observer à cet égard, avec juste raison, que, même lorsqu'un gouvernement, dans un but politique, se réserve le monopole, il ne peut empêcher, en raison de la nature des ondes, un poste étranger de contrebattre chez lui, cette même politique ! On ne peut mettre la main sur la radiodiffusion comme sur la presse.

dehors, courant sur ces chemins mystérieux par lesquels la voix humaine ou celle des instruments arrivait de toutes les parties de l'Europe.

L'ouvrier, le petit fonctionnaire, l'ancien bourgeois plus ou moins déclassé, mais surtout l'ouvrier n'avait pas encore touché du doigt, les manifestations incessantes du progrès. Il lisait dans le même journal, le compte rendu des faits et gestes des vedettes de l'écran et du sport, il parcourait la publicité faite autour des grandes marques d'automobiles ou des palaces pour villégiatures, et il pensait que rien de tout ce luxe ne pénétrait jamais dans sa vie.

La T.S.F. lui a apporté d'un seul coup un peu de ce mirage de la joie; elle lui offre chaque jour de longs moments de distraction. Cet enthousiasme paraît peut-être puéril; et pourtant n'est-il pas justifié?

La ligne de démarcation entre ceux qui s'intéressent à la radiodiffusion et ceux qui la négligent, est d'ailleurs facile à tracer, et bien des sociologues, dans leurs études monographiques, ne disposent pas d'un critérium aussi simple et aussi sûr :

Les gens qui ont l'occasion de sortir le soir n'ont pas de poste récepteur. Au contraire, ces appareils sont nombreux chez ceux qui n'ont pas les ressources ou les relations suffisantes pour aller passer leur soirée au dehors.

Les observations qui précèdent concernent avant tout l'auditeur des agglomérations urbaines; elles ont une portée plus grande dans les campagnes, comme l'a si bien compris M. Ricard, ancien ministre. Sans doute ici la détermination des catégories sociales d'auditeurs est impossible car, les distractions étant rares, le paysan comme le châtelain éprouve le désir d'occuper des soirées assez vides. On ne possède aucune indication exacte sur le nombre de postes récepteurs, sur leur répartition entre les villes et les campagnes,

entre les classes d'aisance moyenne et ouvrières, parmi les représentants des diverses professions.

Nos sources d'information sont insuffisantes ici comme d'ailleurs dans la plupart des autres domaines économiques et sociaux, pour lesquels l'instrument de mesure statistique est le seul qui permette, sinon des indications mathématiquement exactes, du moins des calculs suffisamment suggestifs en ce qui concerne l'ordre de grandeur. Certes, des instructions ministérielles prévoient la déclaration obligatoire des appareils récepteurs, mais on sait le cas que font les Français de telles obligations. D'autres procédés pourraient être envisagés; par exemple, la déclaration par le vendeur, soit de tout poste vendu, soit des pièces détachées nécessaires à sa construction et que l'amateur achète en général en une fois.

Il est curieux que cette question de répartition n'ait pas fait l'objet d'un examen sérieux. La clientèle radiophonique est assez indéterminée par suite du mécanisme même de la radiodiffusion, pour qu'on cherche à savoir qui on atteint, afin d'étendre peu à peu cette clientèle en se modelant d'abord sur elle pour la mieux guider ensuite.

Néanmoins, les sondages qui ont été faits de différents côtés, indiquent que c'est avant tout au prolétariat que s'adresse la radiodiffusion. Observation élémentaire, sans doute, mais qui nous sera précieuse lorsque nous examinerons le problème de l'information et de l'éducation. Car la radiodiffusion n'apporte pas seulement de la musique; la parole humaine, l'enseignement sont déjà mis à contribution. Peut-être ce dernier restera-t-il encore au second plan, et conviendra-t-il de chercher avant tout dans la radiodiffusion un élément de distraction, ce qui ne serait d'ailleurs nullement négligeable à une époque où la vie des travailleurs est assez monotone et sé-

rière. Mais la T.S.F. doit être aussi exploitée dans d'autres directions, car les auditeurs le réclament avec insistance.

Un véritable besoin social est né; tout ce qui précède tendait à en indiquer l'ampleur. Il est temps maintenant d'examiner les caractéristiques de ce nouveau mode de diffusion, examen qui nous permettra de mieux comprendre l'intérêt que lui a manifesté dès l'abord un très large public et qui nous préparera à étudier les conditions juridiques d'établissement de la radiodiffusion.

Et d'abord, elle est *internationale*. Sans analyser encore les problèmes qui se posent à ce titre au point de vue juridique, les conséquences qui en découlent sous l'angle social méritent quelque attention.

Si la paix n'est pas encore près de régner sur la terre, où les hommes de bonne volonté sont encore peu nombreux, il est cependant incontestable que les peuples prennent conscience de l'interdépendance des nations. Le docteur Nicholas Murray Butler a groupé en une théorie cohérente les faits élémentaires qui formaient cette tendance et lui a donné un nom: « L'esprit international » qui est d'ailleurs le titre d'une revue créée récemment. En outre le fait que les propagandistes si actifs de l'esperanto ont, dès le début, consacré une large part de leur effort à la T.S.F., montre qu'ils ont pleinement apprécié la portée internationale de cet enseignement ailé.

A Genève, il y a deux ans, on a commencé à transmettre par radiophonie, les discours prononcés aux Assemblées générales annuelles de la S.D.N. On envisage même la création d'une station émettrice; une commission, présidée par le général Ferrié, étudie actuellement la création de ce poste de diffusion; cela suffit à montrer tout le parti que l'on peut tirer de la radiodiffusion et son internationalisme foncier.

Sans doute, cet esprit international n'existe encore qu'en surface; mais la tentative des hommes qui veulent le développer est assez noble pour être accueillie par autre chose que par des sarcasmes.

Les problèmes que pose la radiodiffusion sont internationaux au premier chef. Pour la première fois, dans l'histoire de la pensée juridique, nous nous trouvons en présence d'un phénomène qui se pose *en droit international en même temps qu'en droit interne*. Les problèmes de transport, même par avions (qui sont ceux parmi lesquels on trouve le plus d'analogie avec notre matière), se traitent d'abord sur le territoire national. Ici, au contraire, au moment même où le droit est né, son objet s'internationalise.

Le droit de propriété, le droit d'auteur, le droit des artistes doivent être envisagés simultanément, nous le verrons plus tard en étudiant quelques conclusions du premier et du deuxième congrès international de la T.S.F.

La seconde caractéristique de la radiodiffusion est d'être essentiellement *démocratique*. Nous l'avons constaté dès le début de cette étude, elle s'adresse avant tout à ce que, dans la langue de Karl Marx, on appelle le prolétariat. Le mot n'a d'ailleurs plus le même sens qu'à l'époque où vivait ce sociologue : le prolétariat comprend une couche nouvelle de salariés, depuis que la révolution sociale perlée qui a suivi la guerre a accru le nombre des individus qui ne vivent que de leur salaire.

C'est parce qu'elle est démocratique que les partis et les journaux de gauche et d'extrême-gauche s'intéressent à la radiodiffusion. C'est parce qu'elle est démocratique et profite à la masse, que les projets d'application de la taxe de luxe aux appareils récepteurs, ont suscité des protestations indignées. C'est parce qu'elle est démocratique, et que l'influence

qu'elle permet de prendre sur l'opinion est très grande, que communistes ou socialistes, conscients de son importance, veulent la monopoliser alors qu'ils n'ont jamais réclamé le monopole de la fabrication des disques de phonographes. C'est peut-être aussi parce qu'elle est démocratique, que trop d'organisateur de concerts ont multiplié des émissions de valeur artistique nulle, faisant d'ailleurs étrangement fausse route en ceci, car le peuple suit volontiers ceux qui veulent l'élever et l'instruire.

C'est précisément, enfin, parce qu'elle est démocratique, que la radiodiffusion doit retenir l'attention de tous ceux qui ont acquis depuis la guerre, à un degré plus ou moins vif, le « sens social ». Nous verrons plus loin dans quelle mesure elle peut contribuer à l'éducation des masses, éducation intellectuelle ou artistique. Si toutefois, la question de sa valeur éducative peut prêter à quelques discussions, il est de toute évidence qu'an point de vue récréatif, elle a une importance considérable; comme elle agit sur des masses d'auditeurs innombrables, elle devrait retenir, ne fût-ce qu'à ce titre, toute notre attention, bien plus même, toute notre sollicitude.

Il y a, en effet, des pays étrangers dans lesquels un très gros effort a été réalisé par l'initiative privée, pour doter les hôpitaux de nombreux appareils récepteurs et pour que les aveugles puissent bénéficier de cette distraction inespérée. En Angleterre, un fonds spécial a été constitué et la générosité des donateurs a apporté aux pauvres hospitalisés un réconfort moral appréciable. En France, un effort analogue a été fait récemment. Mais il n'est pas encore assez connu de tous ceux qui pourraient apporter leur offrande.

C'est encore parce que la radiodiffusion est démocratique qu'elle peut, qu'elle doit pénétrer dans les campagnes, dans les écoles où elle apportera un utile

concours, le jour où des émissions spéciales seront faites à leur intention.

Certains hochent la tête et prévoient que tous ces mouvements, tout ce bel enthousiasme tomberont. Rien n'est moins sûr, et lorsque nous aurons montré le développement de la radiodiffusion à l'étranger, le parti que l'on tire de ce moyen d'action dans des pays comme la Russie soviétique pour des fins de propagande éducative ou politique, peut-être alors comprendra-t-on qu'il était utile d'insister sur le caractère démocratique du phénomène social qui fait l'objet de cette étude *avant d'aborder le problème juridique*.

Si la radiophonie a pris rapidement une place si large dans notre civilisation, ce n'est pas seulement parce qu'elle est internationale et démocratique, c'est aussi parce qu'elle présente un caractère *mystérieux* qui séduit d'emblée l'acquéreur éventuel d'un poste récepteur. Ce ne serait pas la première fois, d'ailleurs, que la sociologie aurait à s'occuper du merveilleux bien qu'on ait tendance à vouloir le bannir de cette science, comme l'Economie, sa sœur, et qu'on veuille les limiter toutes les deux à l'étude des rapports exacts, des concomittances de faits en quelque sorte géométriques.

Bon nombre d'hommes croient tout ce qu'ils lisent dans leur journal, « parce que c'est imprimé ». Parallèlement la radiodiffusion ne peut que gagner à ce que l'enseignement soit donné, non par un être, mais « par une voix », qui aura d'autant plus d'autorité et de prestige, que le professeur restera toujours une personne physique inconnue.

Si cette considération apparaissait puérile, que l'on songe au pouvoir qu'ont sur les humbles, les prétendus revenants dont les déclarations, généralement ineptes, ne sont écoutées qu'en raison de la solennité

mystérieuse qui les entoure. Qu'on n'objecte pas non plus qu'ici le mystère est vite percé à jour, et que le premier traité de physique élémentaire nous apporte la solution. Non, car aucun traité ne nous expliquera le secret de la transmission électrique, dont on ignore la nature et le mécanisme interne de propagation. Et puis l'homme aime le mystère, et il le recherche encore, alors même qu'il pourrait le percer à jour.

La voix, la voix considérée en elle-même a certainement une valeur éducative. Dans un domaine voisin, la vision envisagée en elle-même, telle que nous l'offre le cinématographe, n'a-t-elle pas un pouvoir suggestif et depuis longtemps reconnu?

Aux Etats-Unis, où l'on prend beaucoup plus qu'ici, toutes choses au sérieux, le vice-président de la République, M. Charles Dawes, déclarait récemment que la radiophonie imposerait à l'orateur de l'avenir une technique nouvelle, qui serait peut-être encore plus persuasive que les grands gestes et les éclats de voix de naguère.

C'est sous cet aspect impersonnel que se manifeste le prestige de l'orateur sur la masse, mais il s'agit ici d'un orateur en quelque sorte stylisé, idéalisé, tel le R. P. Lhande s'adressant aux foules devant le microphone d'une station parisienne.

Sir Arthur Salter, Directeur des services économiques et financiers de la Société des Nations déclarait un jour qu'il serait très intéressant de tenir le public au courant des grands problèmes qui surgissent de toute part à l'heure actuelle, par des interviews radiophoniques. Il estimait que la voix, le timbre, l'accent, la lenteur ou la rapidité de la parole donneraient une impression de vie qui agirait directement sur l'esprit de l'auditeur. Un de nos quotidiens du matin a très heureusement utilisé une formule analogue.

De tout ce qui précède, nous allons d'ailleurs, en étudiant le problème de l'éducation, dégager maintenant quelques conclusions d'ordre social et tâcher d'indiquer les principales directions dans lesquelles l'effort doit être poursuivi.

ROLE SOCIAL DE LA RADIODIFFUSION

L'information. — L'éducation (ses limites).

La radiodiffusion est susceptible de remplir une mission importante : elle peut instruire, soit en « enseignant », soit en formant l'auditeur au point de vue artistique. De ceci, nous n'aurons guère à nous occuper dans ce travail mais, la première partie de son rôle, à savoir l'éducation proprement dite, doit être à son tour envisagée sous deux aspects : l'information; les cours et causeries. L'importance qu'attache le public à la connaissance des « nouvelles » est aujourd'hui si grande, le désir qu'il manifeste de les connaître très vite est si vif, que c'est en assouvissant d'abord cette première curiosité que l'organisateur d'une émission a chance de pouvoir ensuite lui apprendre ce qui lui paraîtra utile (ici d'ailleurs, la question du choix devient extrêmement délicate).

D'où l'intérêt d'une formule telle que le « Journal Parlé » réalisé pour la première fois en France et par la station radiophonique de la Tour Eiffel. Apporter chaque soir à l'auditeur, la moisson des nouvelles du jour, faire présenter chaque événement par un spécialiste, dont l'article parlé n'est pas plus long que l'article lu d'un journal quelconque, présenter les informations et leurs commentaires sur un plan im-

muable, comme les diverses rubriques d'un quotidien, était une excellente initiative, qui a d'ailleurs été imitée depuis à l'étranger, notamment à Prague, puis à Londres, puis de nouveau à Paris.

De très nombreux auditeurs écoutent chaque soir le Journal Parlé et, en même temps qu'on les informe, on leur donne un enseignement d'une portée plus générale, en dégageant, lorsque c'est possible, la leçon des événements.

Le Journal Parlé, c'est en quelque sorte, un journal dans lequel il y aurait, au lieu d'un ou de deux, une dizaine d'articles de fond.

Cette formule, qui unit l'information à l'éducation, est très heureuse. Mais d'autres essais, d'autres tentatives devraient être poursuivies par d'autres émetteurs. Pour la commodité de l'exposition, nous examinerons d'abord ce qui concerne l'information, pour considérer ensuite le problème de l'éducation.

L'information, la « nouvelle en quinze lignes », n'occupe pas, dans notre presse parlée, la place qu'elle mérite, à une époque où le désir de l'actualité, l'ambition d'être « à la page » se manifestent avec tant d'intensité. On donne bien des nouvelles mais si brèves, si rapides, qu'à peine peut-on apprendre la destruction d'une ville par un tremblement de terre, la mort d'un souverain, ou les résultats d'un match de football.

Une seule chose est convenablement organisée; la transmission des cours des marchés et des matières premières, les renseignements météorologiques, à la demande d'ailleurs de plusieurs catégories d'auditeurs dont nous avons déjà signalé les vœux; mais il y aurait bien autre chose à faire.

Il faudrait d'abord que les nouvelles soient groupées méthodiquement et que l'auditeur ne soit pas exposé à entendre la même trois fois de suite au

même poste, l'une sous le couvert de l'Agence X, l'autre communiquée par le journal Y, et la dernière fois par le journal Z. Il faudrait encore que l'on fit un choix et que l'on ne lût que les plus intéressantes, celles-là même que l'on verrait reproduites le soir ou le lendemain dans les quotidiens et auxquelles on se porterait tout de suite, parce qu'elles se rattacheraient à des événements importants en cours.

Il faudrait surtout qu'une organisation spéciale, soit centrale, soit particulière, à chaque station émettrice, se chargeât de ce travail essentiellement journalistique.

C'est une solution analogue que préconisait la « Radio Association » britannique, lorsqu'en janvier 1926, une Commission royale étudiait le régime d'ensemble de la radiodiffusion qui a été mis en vigueur en janvier 1927 :

« Le Comité des programmes devrait s'adjoindre
« des hommes qui ont le sens du journalisme et l'ex-
« périence du public pour l'intéresser et le faire vi-
« brer. »

« En ce qui concerne les nouvelles, l'association es-
« time que les progrès de la radiophonie sont retar-
« dés par les intérêts acquis. Aucun effort ne doit
« être épargné pour organiser un vrai service de
« nouvelles (1). »

« La British Broadcasting Cy devrait être autorisée
« à envoyer aux grandes manifestations d'actualité
« des reporters qui feraient leur récit, soit sur place,
« soit au studio peu après. L'association prévoit le
« temps, dans un avenir assez rapproché, où les cor-

(1) Une grande station française a réalisé, depuis, un programme analogue. Il est fâcheux que ces informations ne soient données qu'une fois par jour, et que la place réservée aux nouvelles soit plus réduite qu'au studio de Londres; par contre, la revue de la presse est intéressante.

« respondants auront des appareils portatifs avec
« lesquels ils feront le récit des événements auxquels
« ils ont assisté. L'association ne croit pas que les
« journaux puissent faire une objection raisonnable
« à ce développement de la radiophonie. »

Il semble d'ailleurs, en ce qui concerne la France, qu'ils ne fassent à cela aucune objection. L'un d'eux possède en effet une remarquable station d'émission avant tout consacrée à la musique; plusieurs organisent des concerts spéciaux pour la radiodiffusion. Aux Etats-Unis, beaucoup de quotidiens ont également saisi l'intérêt de la question qui nous occupe et possèdent des postes émetteurs qui complètent leur action.

Pourtant, on ne peut que s'étonner de voir chez nous, la pauvreté des informations radiodiffusées par la plupart des postes lorsqu'on la compare à l'ampleur, à la richesse des moyens d'action que les agences mettent à la disposition de la presse imprimée!

* L'antagonisme est-il latent, et les agences de presse redoutent-elles la concurrence, de même que les compagnies de gramophone ont redouté la concurrence de la radiophonie (1).

N'arriverons-nous pas à comprendre qu'il y a place pour toutes les activités, que celles-ci se complètent l'une l'autre et que, pour en revenir au sujet qui est le nôtre, l'auditeur qui aura écouté l'annonce, faite en trois minutes, d'un événement important, sera d'autant plus désireux d'en lire le lendemain le commentaire plus détaillé dans son journal?

En France, divers postes donnent à huit heures du

(1) Elles ont compris maintenant tout le parti qu'elles pouvaient tirer de la radiodiffusion pour faire connaître leurs nouveaux enregistrements.

matin, un rapide résumé des nouvelles de la nuit, on a également organisé des essais très ingénieux et très vivants de reportages radiophoniques. Mais la formule gagnerait à ne pas être exclusivement consacrée aux reportages sportifs; ce sont là plutôt des tentatives que des résultats. Il est surprenant que, à une époque qui a poussé à un si haut degré le culte de l'information rapide, complète, universelle, portant aussi bien sur les Balkans que sur Tacna et Arica, sur les travaux de la Commission des Finances et sur les délibérations du Komintern moscovite, à une époque où chacun se pique de vivre internationalement, on n'ait pas encore organisé, non seulement un service qui résumerait les événements essentiels au début de l'émission du soir, mais encore un service qui, à huit heures, à treize heures et à vingt heures donnerait, par l'intermédiaire d'une superstation nationale, un compte-rendu méthodique et complet des grandes manifestations de l'activité politique et économique.

C'est surtout en province, — et plus particulièrement dans les régions de la province où l'on ne reçoit que le lendemain, les journaux parfaitement bien informés qui sont édités dans toutes les grandes villes, — que ce besoin se fait sentir. Il a d'ailleurs été accru par la guerre: la province vivait autrefois volontiers repliée sur elle-même, mais la guerre l'a secouée; elle a voulu connaître l'attitude du monde en présence du conflit. Celui-ci terminé, elle a conservé l'habitude prise, et elle désire encore rester au courant de tout.

Dans les campagnes, beaucoup ont acheté des postes récepteurs, gagnés qu'ils étaient par la fièvre moderne de l'information. Sans aller jusqu'à dire que la radiodiffusion assurera le retour à la terre, — qu'elle ne nous donnera pas plus que ne nous l'a donné l'électricité aux champs sur laquelle on fonde tant d'es-

pérances —, il est certain que la transmission des nouvelles est de toutes les manifestations radiophoniques, celle qui, au point de vue social et psychologique, rattache le plus efficacement l'auditeur à la vie ambiante, et écarte de lui la pénible sensation d'isolement que beaucoup d'entre nous éprouvent, à une époque où l'on aime vivre en cohortes.

Dans l'hypothèse où le champ serait libre pour le développement des informations radiophoniques, il subsisterait encore une assez grosse difficulté, qui ne pourrait être résolue, ainsi que le demandait la « Radio Association anglaise » que par des personnalités ayant le sens du journalisme. En effet, les postes d'émission doivent conserver une attitude d'impartialité absolue: ne fût-ce que dans un intérêt purement commercial, ils ne peuvent courir le risque de froisser certaines catégories d'auditeurs (n'oublions pas que le public de la radiophonie est essentiellement indéterminé, ce qui est aussi bien une caractéristique intéressante qu'un gros écueil). Or, le choix des nouvelles, la manière de les présenter constituent autant de problèmes délicats, tels qu'on est obligé d'en résoudre tous les jours dans les journaux où, comme l'a très justement noté M. Romier (1), on fait beaucoup de casuistique.

« Un télégramme, un « reportage » en apparence « insignifiants, peuvent soulever des questions de morale, de probité, de convenance, mais comportent « de multiples nuances. Il faut songer à tout à la fois, « et dans tous les domaines. Il faut peser les responsabilités qui sont diverses, suivant l'attitude traditionnelle, le tirage et la clientèle du journal ».

Or, si la question est déjà délicate à résoudre dans

(1) Explication de notre temps. — Grasset, éditeur.

un journal, dont les dirigeants ont appris à connaître la clientèle, elle l'est encore davantage au studio d'émission dont les auditeurs sont essentiellement indéterminés, répétons-le. C'est un point très important, sur lequel l'attention doit être sérieusement attirée, si l'on veut arriver à faire de la radiodiffusion ce qu'elle est vraiment, en principe et avant toute autre chose : un agent d'information.

Le problème n'est cependant pas insoluble, puisque certains de nos quotidiens, dits grands journaux d'information, se sont fait une spécialité d'être lus dans tous les milieux, toutes les classes sociales. Et d'ailleurs, on peut parfaitement rester neutre sans demeurer pourtant dans la ligne d'ennuyeuse banalité et de sécheresse qui est la caractéristique de la plupart des nouvelles radiodiffusées à l'heure actuelle.

Ainsi donc, dans ce domaine en apparence impersonnel qui est celui de l'information, nous avons aperçu une appréciable difficulté dans la nécessité du choix. Mais le problème devient autrement complexe, si nous abordons maintenant celui de l'éducation par téléphonie sans fil.

Ici, ce n'est plus la foule, mais une partie de l'élite intellectuelle qui s'enthousiasme pour la radiodiffusion et voit en elle un admirable moyen d'éducation. Des puissances éminemment traditionalistes comme l'Eglise comme la Sorbonne ont déjà recours à elle : l'Archevêché de Paris a organisé des radio-sermons très suivis ; la Sorbonne a créé un Office radiophonique d'extension universitaire, dont l'œuvre est encore trop récente pour que nous puissions en apprécier ici les résultats.

L'éducation des classes laborieuses ; l'éducation des enfants ; questions qui passionnent l'opinion publique, animée d'un chaleureux élan, dont deux excellents

observateurs ont parfaitement analysé l'inspiration (1) :

« Depuis quelques années, l'attention dont notre développement est l'objet se généralise et s'intensifie. Ce phénomène tient au regain des sciences psychiques en réaction contre le culte excessif des sciences physico-chimiques. Au fur et à mesure que les préoccupations d'ordre moral remontent à la surface, se forme un courant qui nous entraîne vers les problèmes pédagogiques, courant d'autant plus fort qu'il est alimenté par un mysticisme imprécis, mais trop répandu et trop sincère, pour être inactif. Du moment que l'on se passionne pour l'âme et ses mystérieuses puissances, comme on se passionnait jadis pour la matière et ses forces, l'on s'empare par suite d'éducation, puisqu'elle n'est évidemment pas étrangère à l'orientation des esprits ».

Les éducateurs, professionnels ou volontaires, étaient jusqu'à présent, limités dans leur action; les revues, les ouvrages de vulgarisation qui paraissent chaque année, les conférences, n'atteignaient qu'un nombre de lecteurs ou d'auditeurs assez restreint.

La radiodiffusion met à leur disposition une tribune gigantesque, qui leur permet de s'adresser en même temps à un public répandu sur toute la surface de la France. Ils sont bien excusables de s'être laissé griser un peu, et d'avoir cru que l'enseignement radiodiffusé était destiné à prendre le pas sur tous les autres.

Les esprits sceptiques ont souri avec une aimable indulgence; ils ont déclaré que cette éducation orale ne servirait à rien et que, la causerie finie, le sujet

(1) Abbé Arnaud d'Agnel et docteur d'Espiney : *Psychologie et psychothérapie éducative*.

en serait bien vite oublié, en admettant même que l'élève bénévole n'ait pas cédé à la tentation d'écouter un autre poste, au programme moins sévère.

Ici encore, il semble qu'il y ait eu, de part et d'autre, quelque exagération. Ce qui ne nous empêchera d'ailleurs pas d'examiner les objections qui sont faites à l'enseignement par T.S.F. et qui sont moins négligeables que les enthousiastes le prétendent :

L'éducation par la parole, dit-on, lorsque rien ne la complète, mimique expressive du professeur, interrogations, explication au tableau, cartes ou figures, ne peut laisser dans le cerveau de l'auditeur aucune empreinte profonde. C'est seulement en faisant un effort, que nous apprenons quelque chose, et cet effort, on ne le fait que parce qu'on est puni si l'on quitte la salle de classe, ou parce qu'on passe pour un malotru, si l'on sort au milieu du cours. Comment arriverez-vous à retenir votre auditeur aussitôt que, rebuté par la première difficulté qui se présentera, il aura la possibilité et la tentation d'écouter une autre émission plus récréative ?

Il faut à l'enseignement une atmosphère particulière : on ne travaille nulle part aussi bien qu'à la Nationale ou à Sainte-Geneviève. Cette atmosphère on la trouve, — qu'on la recherche ou non —, au collège, on la trouve à la Faculté, ou dans ces salles nombreuses où l'on se réunit pour écouter des conférenciers réputés. On ne la trouve jamais chez soi, quand le haut-parleur n'apporte qu'un bruit parmi d'autres bruits, car l'on se laissera distraire à la première occasion, sous prétexte que l'enseignement donné est facultatif, supplémentaire. Dans le domaine de la vision, l'effort déployé pour intéresser le public au film d'enseignement, au « documentaire », n'a-t-il pas généralement été perdu au milieu de l'indifférence du public ?

Si même on écoute jusqu'au bout un cours radio-

diffusé, quel souvenir en gardera-t-on? L'oreille seule ne suffit pas à conserver dans la mémoire, — si un autre sens, ou un intérêt spécial ne lui vient en aide —, la trace de ce que l'on aura entendu. De même pour l'œil; combien d'articles de journaux, de revues lit-on dans le métro, l'autobus, sur le quai d'une gare où dans un salon d'attente? On lit rapidement, on parcourt, mais on ne retient pas. Tous ceux qui ont pris la peine de collectionner les articles parus sur telle ou telle question, sont surpris de voir la masse considérable de faits et d'idées qui s'y trouvent, et dont ils ne s'étaient jamais avisés dans leurs lectures hâtives et quotidiennes. Or, on peut conserver, on peut relire des articles de journaux (on ne le fait guère d'ailleurs) mais on ne peut pas conserver les articles radiodiffusés.

La parole est ailée, sans doute; elle vous permet d'atteindre un public innombrable; mais elle porte en même temps avec elle la cause de son infériorité: elle va trop vite, et son action ne dure pas.

Il y a une grande part de vérité dans ces critiques. Faut-il donc déduire de cette constatation que la radiodiffusion n'a pas cette mission éducatrice tant vantée?

Nullement, il faut simplement conclure que, pour la remplir, il ne lui faut pas recourir aux procédés habituels de la pédagogie. De même que la radiodiffusion implique une adaptation progressive de la législation ancienne, de même elle doit provoquer une adaptation pédagogique. Sans doute, il ne faut pas fonder sur elle des espoirs illimités et il restera toujours une part de vérité dans les critiques dont nous nous faisons l'écho; mais il est certain que la radiodiffusion apporte une excellente base d'éducation *complémentaire*.

Si on l'aménage convenablement, si on l'oriente vers certaines formes d'enseignement que nous allons indiquer sommairement, et auxquelles l'expérience permettra sans doute d'en ajouter quelques autres, la radiodiffusion jouera un rôle, plus limité peut-être que certains ne l'avaient rêvé, mais extrêmement utile.

Elle doit s'attacher d'abord à exploiter l'enseignement, dans la mesure où il se rapporte aux sons pris en eux-mêmes :

Par suite, les premiers cours radiodiffusés ont été des cours de langue étrangère. Dans ce domaine, les résultats sont excellents, et il faut souhaiter que cet enseignement se développe, que l'on apprenne d'autres langues parmi lesquelles devra figurer l'allemand, écarté jusqu'à ce jour.

Une enquête à laquelle a procédé l'Union Internationale de Radiophonie a donné, en mars 1927, les résultats suivants :

En Allemagne, des cours hebdomadaires de 30 minutes sont donnés pour le français, l'anglais, l'espagnol et l'esperanto. L'enseignement est réparti entre 16 stations.

En Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grande-Bretagne, Hongrie, Norvège, Suède, Tchécoslovaquie, en France, on donne également des cours de langue étrangère, dont la durée varie de un quart d'heure à une heure.

Cet enseignement est d'origine récente, et date, dans la plupart des pays de la période 1925-26.

On s'inspire, soit de la méthode Berlitz, ou de méthodes diverses, soit de méthodes spécialement conçues pour la radiodiffusion et recourant largement à la lecture de textes, au dialogue, parfois même, à la musique. Dans la plupart des cas, l'enseignement

oral est complété par un manuel, brochure, ou texte imprimé dans un périodique radiophonique.

Les réponses au questionnaire de l'Union indiquent généralement que cet enseignement est apprécié; dans plusieurs pays, les auditeurs ont demandé que des cours nouveaux et consacrés à d'autres langues soient ajoutés aux programmes.

La radiodiffusion pourra encore servir à donner des cours complémentaires de sténographie, pour lesquels un spécialiste seul saura dicter à une cadence nécessaire, et régulièrement progressive.

On pourra aussi l'utiliser comme l'a fait récemment en France une compagnie de lampes électriques, pour des cours d'histoire de la musique, d'éducation musicale, pendant lesquels le professeur pourra donner aussitôt l'exemple approprié, et faire une véritable « leçon de choses », impossible dans un ouvrage imprimé. Elle pourra encore servir de complément aux cours professés par correspondance et illustrer les textes qui seront envoyés aux élèves.

Nous sommes loin, dira-t-on, des rêves caressés par les apôtres de la T.S.F. Je ne le crois pas et ce qui vient d'être esquissé n'est pas négligeable, surtout si l'on ajoute l'éducation politique, réalisée par un service intelligent d'information. Il ne s'agit d'ailleurs ici que d'une question de méthode, celle qui, en se basant sur la valeur sociologique, sur les caractéristiques sociales de la radiodiffusion, permettra de lui assigner la mission qu'elle peut remplir.

Nous avons attiré l'attention sur le rôle de la voix en matière de radiodiffusion. Les considérations qui ont été présentées et qui semblaient peut-être alors fantaisistes, vont nous servir à donner des explications plus pratiques et plus précises.

Pour retenir l'intérêt de l'auditeur, il faut que celui-ci n'ait pas l'impression que la voix qu'il écoute

est morte, qu'on lui fait une lecture. Il faut que le voix entendue ait une physionomie marquée, soit que le conférencier parle de choses vues, de choses vécues, explorateur ou missionnaire, voyageur ou homme d'un métier, ou encore, il faut que les idées s'affrontent, dans un interview ou une causerie contradictoire (des essais ont été faits récemment à Paris dans ce sens). Il faut que l'auditeur ait l'impression de la vie, de la personnalité de celui ou de ceux qui parlent.

Il convient, en outre — ne fût-ce qu'à titre d'expérience — de faire une place à l'enseignement proprement dit, non pas sous sa forme ordinaire, mais sensiblement modifiée. Il faut, en effet, que les cours professés ne soient jamais longs, une durée d'un quart d'heure suffit, et la transmission des cours de de la Sorbonne laisserait assez rapidement l'auditeur moyen. Car, ne l'oublions pas, ce n'est pas à l'élite que s'adresse la radiodiffusion; c'est à l'éducation du peuple qu'elle doit se consacrer, si elle veut aboutir à des résultats.

Sans doute, la brièveté même, brièveté d'ailleurs nécessaire, des conférences, nuira à la valeur pédagogique, en les réduisant aux proportions d'un simple article de journal. Mais là, encore, les essais doivent être poursuivis; la formule de l'Université populaire de la Tour Eiffel n'aura peut-être pas le même succès que celle du « Journal Parlé », cependant, il faut persévérer et ne négliger aucune des possibilités que porte en elle la radiodiffusion.

Ses applications sont d'ailleurs aussi souples que variées, et il est intéressant de signaler au passage la méthode qui a été mise en pratique dans les écoles de la ville d'Atlanta aux Etats-Unis et dont d'autres villes se sont inspirées depuis :

Les 70 élèves d'Atlanta possèdent un appareil ré-

cepteur : « Nous pourrons maintenant, a écrit le Directeur de l'Enseignement de cette ville, gagner des jours et des centaines de dollars en groupant ainsi les élèves des différentes classes de toutes les écoles et leur faire des cours portant sur des sujets susceptibles de les intéresser tous, permettant ainsi aux chefs d'établissement et de services de donner plus de temps à leurs devoirs professionnels. Un message de 10 minutes peut faire facilement ce qui demanderait des jours d'organisation. Des éducateurs distingués viennent à Atlanta, pour étudier nos méthodes et nous pourrons faire bénéficier de leurs présence, le public aussi bien que nos élèves. » Le temps consacré à cette instruction est d'une demi-heure par jour.

Préfaçant une brochure publiée par l'Association des maîtres d'écoles de Birmingham, lord Burnham écrivait récemment :

« La lecture est quelquefois un ingénieux moyen de
« s'éviter la réflexion. Il est donc permis de se de-
« mander si la succession rapide des cours oraux,
« reçus presque sans effort de volonté, ne dispense-
« ront pas à la fois, et de l'effort de lire et de celui
« de penser. L'instruction par T.S.F. ne pourra don-
« ner de résultat sérieux qu'en l'employant pour
« suppléer aux présentes méthodes d'éducation ou
« pour les renforcer. Il lui reste, dans ces limites,
« une œuvre intéressante à accomplir.

« Hobbes enseigne qu'Imagination et Mémoire
« ne sont qu'une seule et même chose. La force de
« suggestion, dégagée par la Radiodiffusion, a une
« influence indéniable sur l'imagination, par consé-
« quent sur la mémoire. Cette force comme agent de
« formation du caractère national, peut donner soit
« les plus dangereux, soit les plus heureux résultats.

« Combinée avec l'étude des livres, avec l'instruction
« telle qu'on la pratique actuellement, la Radiodif-
« fusion peut donner de l'ampleur à l'instruction pri-
« maire, lui faire gagner en finesse et en durée. »

LE PROBLEME JURIDIQUE

VERS LE STATUT DE LA RADIODIFFUSION

La radiodiffusion aux Etats-Unis, en Angleterre, en Allemagne, en U. R. S. S.

C'est peut-être parce que le Français est un être juridique, que l'on a voulu rattacher à des monopoles antérieurs celui de la radiodiffusion. A notre avis, cet effort a été dépensé en pure perte et il aurait été beaucoup plus raisonnable de l'établir avant tout sur des arguments d'expérience. Même dans une démocratie, le fait du prince est recevable, surtout quand il prend la figure d'un décret que l'on fera approuver *ultérieurement* par la Chambre; à défaut de précédents juridiques qui nous paraissent très discutables, il y a, dans les faits, des exemples beaucoup plus dignes d'attention.

Au premier examen, on aperçoit déjà que la liberté complète en matière de radiodiffusion aboutirait à un désordre effarant. La plupart des émissions actuelles sont cantonnées, pour des raisons techniques, sur une bande d'ondes qui ne dépasse guère 1.700 mètres environ, dont elles utilisent surtout la tranche inférieure et moyenne de 200 à 800. — La difficulté pour l'auditeur de séparer et d'amplifier une seule émission à l'exclusion de toutes les autres deviendrait vite insurmontable, si le premier venu avait le droit d'émettre, sur telle longueur d'onde et avec telle puis-

sance qu'il lui plairait de choisir ! Le chevauchement des émissions, le brouillage résultant de ce régime de liberté aboutiraient à rendre impossible toute audition, même sur les appareils récepteurs les plus sélectifs.

Ce n'est d'ailleurs pas pour le simple plaisir d'envisager une pure hypothèse que nous insistons sur ce fait. Car ce régime de liberté absolue régnait encore aux Etats-Unis au début de l'année 1927, il y avait alors plus de 600 postes émetteurs, et la thèse de l'Administration avait été la suivante pendant plusieurs années :

Le Département du Commerce n'exerce aucun contrôle sur les programmes des stations de radiodiffusion, et ne les censure en aucune manière. La question des droits d'auteurs et des droits des compositeurs sur la musique radiodiffusée est également une matière qui ne rentre pas dans les attributions de ce Département. Les lois sur la propriété artistique et littéraire se réfèrent à ces problèmes, et les différends qui peuvent s'élever normalement sont réglés par les tribunaux locaux.

Aucune taxe d'aucune espèce n'est perçue pour les permis de radiodiffusion qui sont accordés aux demandeurs sans le moindre frais.

Aucune information statistique n'est recueillie par ce bureau (celui de la navigation) sur la production du matériel radioélectrique, bien que de temps à autre, le bureau de recensement fasse des rapports sur ce sujet

Le 1^{er} janvier 1927, il y avait 671 stations autorisées. On ignore le nombre d'appareils récepteurs utilisés; on ne peut davantage l'estimer avec exactitude car, aucune licence n'étant requise, chacun est libre d'en acheter à sa guise.

Ce régime était bien celui de la liberté, poussée à sa plus haute expression. Le Gouvernement ignorait la radiodiffusion et le service duquel elle dépendait (assez vaguement, nous venons de le voir) était mal placé pour en suivre le développement.

Pendant ce temps, l'industrie radioélectrique s'était développée d'une manière intense. La statistique suivante publiée par « Radio Retailing » montre assez l'importance de cette industrie :

Récepteurs

	1924	1925	1926
Quantités	1.500.000	2.000.000	1.750.000
Valeur en \$.....	100.000.000	165.000.000	200.000.000

Haut-Parleurs

Quantités	1.500.000	2.000.000	2.000.000
Valeur en \$.....	30.000	32.000.000	30.000.000

Lampes

Quantités	12.000.000	20.000.000	30.000.000
Valeur en \$.....	36.000.000	48.000.000	58.000.000

Le chiffre global des ventes relatives aux appareils de T.S.F. s'est élevé à une valeur de :

\$ 358.000.000 en 1924

\$ 430.000.000 en 1925

\$ 506.000.000 en 1926

soit plus de 12 milliards et demi de francs, au cours du dollar à 25 francs.

« Sur 24 millions de maisons aux Etats-Unis, déclarait le commandant Brenot — Président du Syndicat professionnel des industries radioélectriques, — 4 millions ont des récepteurs radiophoniques et l'on voit le développement que recevra encore en ce pays la radiophonie, puisque 9 millions de mai-

« sons ont des phonographes, 14 millions des téléphones. Le matériel radiophonique est construit par plus de 2.000 fabricants, vendu par 15.000 maisons de commerce ».

Une telle floraison ne tarda pas à entraîner un véritable désordre; avec plus de 600 postes émetteurs, il devenait impossible à un auditeur, disposant d'un récepteur moyen, de sélectionner tel ou tel concert, et il arrivait que l'on en entendait deux à la fois, ou que celui que l'on écoutait était brusquement remplacé par un autre dans le haut-parleur ! Interférences, brouillages, risquaient de provoquer une véritable cacophonie, si l'autorité supérieure n'intervenait pour mettre bon ordre, au milieu de cette liberté échevelée.

Un Radio Act du 23 février 1927, instituait un nouveau régime, qui mérite que nous l'examinions à loisir, car le régime français institué par le décret du 28 décembre 1926, s'est inspiré, sinon du Radio Act lui-même qui lui est postérieur, du moins des travaux préparatoires de celui-ci.

« Le nombre des postes émetteurs (Etats-Unis) est devenu tel — lit-on dans le rapport du 28 décembre au Président de la République Française, qui précède notre propre décret, — que le régime de la liberté complète est devenu impraticable. Il n'est déjà plus possible de continuer l'octroi des licences d'émission en raison de l'encombrement et de l'interférence des longueurs d'ondes; le secrétaire du Commerce, M. Hoover, a dû refuser d'accorder des autorisations nouvelles; un projet de loi a été soumis à la Chambre des Représentants et au Sénat pour la réglementation de la radiodiffusion ».

Il est assez difficile d'analyser ce texte, car, comme beaucoup de documents officiels d'origine anglo-saxonne, il ne présente pas ce caractère d'unité cohé-

rente et architecturale que l'on rencontre dans les documents officiels français et, plus généralement, latins.

Le Radio Act n'est point précédé d'un de ces préambules amples dans lesquels nos esprits se délectent, et c'est au milieu d'une longue phrase par laquelle commence l'Act, que l'on trouve la justification du régime de la licence;

« Cet acte a pour but
« d'assurer le contrôle des Etats-Unis sur tous les systèmes de transmission par radio entre Etats (de l'Union) ou avec l'étranger; et d'assurer l'utilisation
« de ces systèmes, mais non leur propriété, par des
« individus, firmes ou associations ».

Ce « mais non leur propriété » explique toute la suite du document; beaucoup l'ont considéré comme un texte très libéral, et il est à prévoir, en effet, que telle sera bien l'interprétation qu'il recevra. Mais, à le lire de très près, on s'aperçoit qu'il contient bon nombre de ces phrases indécises qui risquent, à l'occasion, de livrer passage à l'arbitraire. Nous en verrons plus loin quelques échantillons.

Tous ceux qui veulent transmettre des signaux radioélectriques, doivent le faire « sous l'autorité de, et
« en plein accord avec les dispositions de cet Acte,
« et grâce à une licence accordée à cet effet, conformément aux dispositions de cet Acte ».

Le territoire des Etats-Unis est divisé en cinq zones; le Président de la République choisit cinq personnalités résidant respectivement dans chacune de ces zones, et leur réunion constitue la Radio Commission Fédérale. Aucun d'entre eux ne doit avoir d'intérêts dans une affaire radioélectrique; détail curieux, « pas
« plus de trois commissaires ne doivent être membres
« du même parti politique ».

La Commission a pour rôle de classer les stations

émettrices; d'assigner à chaque classe, et à chaque station, une longueur d'onde, de déterminer la puissance à utiliser et le temps de fonctionnement; de déterminer le genre d'appareil à utiliser eu égard à ses effets, à la pureté et à l'acuité (1) de l'émission; de prendre des mesures, en accord avec les lois existantes, pour éviter les interférences, à *condition* que les divers changements qui pourraient résulter de ces diverses modifications, ne soient pas faits sans le consentement du permissionnaire, « à moins que, dans « l'opinion de la commission, ces changements ne « tendent à servir davantage les commodités ou l'intérêt du public, ou ne soient inspirés par le désir « de mieux appliquer les dispositions de l'Acte ».

La Commission a encore autorité pour délimiter les zones d'action des postes, pour organiser les services de relais et retransmissions, enfin, elle est qualifiée pour tenir audience, appeler des témoins, ordonner la production de livres de comptes, etc... et pour mener toutes enquêtes nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Un an après la première réunion de la Commission, ses pouvoirs sont transférés au Secrétaire du Commerce, la période préparatoire étant considérée comme close (1). Elle conserve toutefois le droit de retirer les licences; en outre, elle joue, auprès du Secrétaire du Commerce, le rôle de Comité Consultatif et de tribunal de la radioélectricité, l'emploi de l'Exécutif étant tenu par le Secrétaire d'Etat.

En cas de guerre, de péril national, l'application du système est suspendue et des indemnités peuvent être

(1) C'est-à-dire le fait que l'émission se maintient sur sa propre longueur d'ondes, et ne déborde pas sur celle du poste voisin.

(1) Cette explication est une pure hypothèse, car le texte, qui ne s'embarrasse pas de considérations générales, ne nous donne pas la raison de cette substitution.

allouées à tous ceux qui justifieront d'un dommage subi.

Si la demande de licence est rejetée, l'affaire est portée devant la Cour d'Appel de Washington, et la procédure sera engagée dans la forme ordinaire.

Enfin, à côté de la disposition traditionnelle relative à la concurrence déloyale et à l'interdiction du trust, disposition de style, nous en trouvons deux autres qui sont à retenir par leur caractère pratique :

Si un candidat à une fonction publique a recours, pour se faire entendre des électeurs, à un poste d'émission, ce dernier devra accorder les mêmes facilités à tous les autres candidats.

En outre, « *Toute matière radiodiffusée et qui, directement ou indirectement, est payée à la station, doit être annoncée comme telle au moment même de sa diffusion, avec l'indication de la personne ou de la société qui a versé la somme ou accordé au poste tel ou tel avantage* ». Ce souci de loyauté est extrêmement caractéristique et, à moins d'exiger que l'on fasse connaître le montant de la somme versée, ou la nature du service rendu, on ne pourrait rien demander de plus !

L'étude attentive de ce document n'arrive pas à dissiper l'impression de confusion qui résulte d'une sorte de chevauchement entre les attributions de la Commission Fédérale, et celles du Secrétaire du Commerce.

Les attributions de cette sorte de Directoire de cinq membres, qui reprennent tout à pied d'œuvre, puisque toutes les licences en cours sont supprimées à son avènement, paraissent extrêmement étendues. Certaines phrases du texte — nous l'avons déjà signalé : sont même suffisamment imprécises pour que l'on puisse redouter l'exercice d'un pouvoir discrétion-

naire: la Commission..... « prescrira la nature des « services à rendre pour les diverses catégories de « stations », « elle a des pouvoirs pour établir tels « genres de programme..... qui pourront paraître « nécessaires »; elle décide du changement de longueur d'onde et de puissance, sous réserve du consentement de l'émetteur « à moins qu'elle n'estime « que de tels changements pourront servir les intérêts « du public ».

Puis, quelques lignes plus bas, la Commission disparaît, au moment où se termine la période d'un an (au terme de laquelle elle doit transmettre ses pouvoirs au Secrétaire du Commerce) Celui-ci intervient pour surveiller les postes, donne les indicatifs d'appel, fait, en un mot, la police de la radiophonie et de la radiodiffusion. De toute puissante qu'elle était, la Commission est ramenée au rôle de conseil, et ses attributions juridictionnelles ne lui donnent même pas, dans le cas où elle est saisie, le rôle d'une Cour suprême-

Cette confusion s'éclaire à la lumière des travaux préparatoires, lorsqu'on apprend que la loi sur la radiophonie, votée au cours de la session précédente par la Chambre des Représentants, et par le Sénat, avait conduit le problème à une impasse. Les Représentants confiaient le contrôle au Secrétaire du Commerce; le Sénat, à la Commission fédérale. En présence de deux solutions aussi contradictoires, il a bien fallu aboutir à un compromis; on a fait une part à chacune de ces deux autorités, mais la rédaction de l'Act s'en est ressentie.

En dépit des précautions prises, il a suscité une assez vive opposition.

C'est ainsi que l'on a déclaré que le Bill semblait écrit de la bonne encre de la Radio Corporation, et

qu'on allait faire son lit à cette puissante société. Bien que la force et l'âpreté de tels trusts soient aussi bien connues en France qu'aux Etats-Unis, il est difficile de voir comment, avec les précautions qui sont prises, avec le partage d'attribution entre cinq commissaires d'une part, et le Secrétaire du Commerce de l'autre, on peut craindre l'immixtion d'une société privée.

Parmi les autres objections qui ont été faites, nous en retiendrons seulement une, parce qu'elle se rattache à la distinction, capitale, au point de vue juridique, qui a été faite entre la radiophonie et la radiodiffusion. Le New-York Times du 18 février 1927 écrivait: « Le Sénateur Pittman a exprimé aujourd'hui des craintes relativement à la clause qui prévoit que: « toute personne qui ne sera pas autorisée à cet effet par le transmetteur, ne pourra intercepter aucun message, ni divulguer et publier le contenu, la substance ou les sens du message intercepté ». Il a déclaré que cette disposition pourrait priver les journaux de prendre et d'utiliser des renseignements, sans la permission de la firme qui les aurait diffusés (« concern broadcasting »).

Le *broadcasting* ou radiodiffusion n'est nullement visé dans l'extrait rapporté par le Sénateur Pittman, et l'analyse juridique nous montrera sans doute clairement la distinction à faire: Qu'il soit interdit d'intercepter un *message*, cela est évident aussi bien en téléphonie sans fil qu'en télégraphie sans fil; et c'est cela seul qui est interdit par la disposition visée. La radiodiffusion est autre chose; elle n'est pas une correspondance, et pour cette raison même, elle est destinée à tous. Là où l'on se trouve en présence d'une communication faite *urbi et orbi*, il ne saurait être question « d'intercepter un message ». Les journaux pourront utiliser de telles informations, sous les réserves que

nous ferons toutefois plus loin, dans le domaine de la propriété littéraire.

Le régime du monopole américain est limité au minimum. Sans doute, nous avons pu relever dans le texte du Radio-Act, quelques phrases assez ambiguës; mais il est très probable, sinon même certain, que l'interprétation n'en sera pas étendue arbitrairement. Il faut être latin pour pousser très loin la recherche de la finesse et de la subtilité syntaxique; les américains n'auront pas cet amour de la recherche quintessenciée, et ils appliqueront l'Act d'une façon normale.

Avec le régime de la radiodiffusion en Grande-Bretagne, nous arrivons à une formule beaucoup plus nuancée, et supérieure à bien des égards. Le développement de la radiodiffusion a d'ailleurs été autrement rapide qu'il ne l'a été en France. A côté de plus de 2 millions d'auditeurs payant licence, nous trouvons, groupés dans « l'Association of Radio Manufacturers and Traders », 76 fabricants, 102 négociants, 415 détaillants. On estime que l'industrie de la T.S.F. occupe directement près de 40.000 personnes et la taxe sur le chiffre d'affaires a donné en 1925-26, près de 12 millions et demi de livres.

Si le régime actuellement en vigueur en France s'est inspiré de quelques législations étrangères, c'est surtout dans le système anglais qu'il a cherché des exemples, bien que, — nous le verrons plus tard, — il y ait des différences entre les deux règlements. Le rapport qui précède le décret français du 31 décembre 1926 consacre une analyse assez détaillée au régime anglais; nous la reproduisons ci-après, car elle constitue un résumé à peu près fidèle de la question, sur lequel nous reviendrons ensuite:

« L'Angleterre avait commencé par pratiquer le régime du monopole privé: une vaste société ano-

« nyme, la British Broadcasting Company, groupant
« la majeure partie des industriels et des commer-
« çants de T.S.F. de nationalité anglaise, exploitait
« la radiodiffusion dont elle avait obtenu la conces-
« sion exclusive et temporaire: son contrat devait
« prendre fin le 31 décembre 1926. Le Post-Office ré-
« glementait rigoureusement les émissions des postes
« privés, de manière à éviter toute gêne de la radio-
« diffusion.

« Ce régime avait donné lieu à des critiques assez
« sérieuses, pour que le Gouvernement instituât une
« commission chargée de présenter un rapport « en
« vue de fixer la portée et le domaine du service de
« la radiodiffusion, d'en prévoir l'exploitation, le
« contrôle et les aspects financiers, après l'expiration
« de la licence au 31 décembre 1926 et d'indiquer
« quels changements à la législation lui paraîtraient
« devoir être apportés, le cas échéant, dans l'intérêt
« du service de la radiodiffusion ».

« Cette commission composée du duc de Crawford
« et Balcarres, président, du capitaine Fraser, du très
« honorable William Graham, du sir W. Habow et
« de l'illustre écrivain Rudyard Kipling, après avoir
« tenu compte de tous les progrès de la technique et
« rendu hommage au travail accompli par la British
« Broadcasting Company, a conclu que « la radiodif-
« fusion s'est si largement répandue, elle s'adresse à
« tant de monde, elle abonde en telles possibilités,
« que l'organisation réalisée par la British Broadcas-
« ting Company ne correspond plus aux besoins de
« la nation ». En dépit des progrès dont l'Angleterre
« a été largement redevable à cette compagnie « celle-
« ci ne peut plus faire face désormais aux nécessités
« de l'heure ». On ne peut pas non plus envisager « un
« système de libres transmissions et réceptions échap-
« pant à tout contrôle; l'organisation de la radiodif-

« fusion doit relever d'une seule et même autorité ».

« La Commission a donc conclu que le service de la
« radiodiffusion devrait être assuré par une corpora-
« tion d'utilité publique mandataire de l'intérêt gé-
« ral, constituée sous la forme d'une société qui rece-
« vrait du postmaster général, une licence de durée
« limitée et deviendrait gérante de toute l'entreprise;
« le postmaster général resterait l'autorité qui distri-
« buerait les licences et en percevrait le prix, qui re-
« chercherait et poursuivrait les installations clandest-
« tines; à l'expiration de la licence ou en cas de re-
« trait de la licence, la commission serait tenue de
« passer au postmaster général l'ensemble de l'entre-
« prise de manière à lui permettre de la diriger direc-
« tement.

« Le Gouvernement anglais a adopté les conclusions
« de la commission et, le 15 novembre 1926, la Cham-
« bre des communes réunie en comité pour la dis-
« cussion du budget des postes a accepté sans débat,
« le projet du Gouvernement ».

On ne saurait prétendre sans quelque exagération que le projet du Gouvernement anglais a été accepté sans débats: Près de quatre colonnes du Times, en petits caractères, donnant (dans le N° du 16 novembre) le compte-rendu, — non pas même in-extenso, — de la discussion, voilà qui n'indique pas un acquiescement pur et simple! Le Postmaster General a prononcé un discours très circonstancié, auquel ont répondu divers orateurs, approuvant ou critiquant; le tout s'est d'ailleurs terminé le mieux du monde, mais les explications fournies par le Gouvernement indiquaient que les Communes n'entendaient point voter au hasard.

Mais le rapport français contient une inexactitude:

« A l'expiration de la licence, — déclare le rapport
« au Président de la République, — ou en cas de re-
« trait de la licence, la commission serait tenue de

« passer au postmaster général l'ensemble de l'entre-
« prise, de manière à lui permettre de la diriger di-
« rectement ».

Une telle interprétation est un peu sommaire. La Corporation, — car ce n'est nullement d'une simple Commission qu'il s'agit dans le texte, — investie d'une Charte Royale, a une toute autre figure que celle qu'on lui prête ainsi :

Elle est investie d'une Charte, instrument juridique particulièrement solennel, elle a un sceau, elle a un privilège, et non une simple licence, elle a la personnalité morale, peut acquérir des biens meubles et immeubles, etc. Il est exact que son privilège est limité à dix ans, mais les § 17 et 18 de la Charte ainsi que le § 20 de l'accord passé avec les gouverneurs de la Corporation précisent limitativement les cas où la Charte serait retirée, et il est formellement déclaré au § 19 de la Charte que : « Nous pourrions autoriser
« la continuation de cette affaire, dans le cadre des
« dispositions de Notre Charte, pour telle période et
« selon telles modalités que Nous, Nos héritiers et
« Successeurs, pourrions juger convenable, et le terme
« pour lequel Notre Charte sera ainsi renouvelé sera
« considéré comme une partie du terme de cette
« Charte actuelle ».

C'est traduire un peu sommairement des dispositions solennelles et qui envisagent une longue période d'application du régime, que d'écrire : « à l'expiration
« de la licence ou en cas de retrait de celle-ci, la com-
« mission serait tenue de passer au Postmaster Gene-
« ral l'ensemble de l'entreprise ». Quant à l'éventua-
lité où celle-ci serait dirigée directement par lui, nous n'en avons trouvé trace explicite.

Les rectifications auxquelles nous venons de procé-
der étaient indispensables car, en matière juridique,
il faut repousser les commentaires infidèles ou incer-

tains. En outre, cette analyse même nous aura permis de délimiter exactement le principe de la législation en vigueur chez nos voisins, et la description du régime en sera ainsi facilitée.

« La licence de la British Broadcasting Company a
« déclaré le 15 novembre 1926 aux Communes, le
« Postmaster Général (1), — venait à expiration le
« 31 décembre 1926 et un Comité qui, sous la prési-
« dence de Lord Crawford, a étudié la question à
« fond, a recommandé, d'une façon générale que,
« bien que la responsabilité doive toujours rester en
« dernier ressort, entre les mains du Postmaster Gé-
« néral, la conduite, le contrôle général et l'adminis-
« tration journalière du service, devrait être confié à
« quelque corps public, dont les membres seraient en
« quelque sorte les administrateurs de l'intérêt gé-
« néral. Le Comité a suggéré qu'une corporation pu-
« blique devrait être instituée et le Gouvernement a
« décidé de créer un tel organisme par l'octroi d'une
« Charte royale. Un accord a été signé avec la Com-
« pagnie actuelle, aux termes duquel celle-ci serait
« dissoute et transférerait ses comptes au Postmaster
« Général le 1^{er} janvier, libres d'hypothèques et de
« charges. Les gouverneurs de la Corporation sont
« des personnalités d'une grande hauteur de vue et,
« en les recommandant, le Gouvernement est certain
« que les intérêts..... etc. ».

Au point de vue financier, on a estimé que les frais de perception provoqués par le recouvrement des licences d'écoute (les auditeurs paient 10 shillings par an) s'élevaient à 12,5 %. Le 31 mars 1926, il y avait 1.964.000 licences; le 31 octobre 2.097.000. Sur le premier million de licences, la nouvelle B.B.C. recevra

(1) Compte rendu analytique du *Times*, 16 nov. 1926.

90% de la valeur, 80% sur le second, 70% pour le troisième et 60% sur les suivants. Sur cette base, le revenu était estimé, en tenant compte de la progression du nombre des auditeurs, à £ 183.000 pour les trois premiers mois de 1927 (fin de l'année fiscale anglaise); à £ 805.000 pour l'année 1927-1928, et £ 866.000 pour l'année 1928-1929, soit plus de 100 millions de francs papier en 1927-1928, soit encore 20 millions de francs-or!!

Au point de vue du contrôle, les pouvoirs concernant l'attribution des bandes d'ondes restent entre les mains de l'Administration. De même encore, en cas de péril national, toutes les libertés accordées à la corporation sont suspendues. A côté de ces deux réserves qui sont en quelque sorte d'ordre public, deux autres méritent d'être signalées:

— défense d'utiliser le broadcasting à des fins de publicité.

— défense à la B.B.C. d'exprimer, comme étant son opinion personnelle, des vues sur des questions politiques; défense de s'occuper de matières susceptibles de controverses, touchant notamment à la politique, la religion ou l'économique.

L'attitude prise par l'opinion britannique sur cette question des matières controversées est extrêmement suggestive, et pourrait servir d'exemple pour l'organisation vivante de notre radiodiffusion.

On peut dire que c'est d'une manière provisoire, que le Gouvernement a écarté la diffusion de ces questions. Le Comité Crawford avait estimé que, à condition d'agir avec tact et avec prudence, la controverse pourrait très utilement pénétrer au studio. Au cours de la séance du 15 novembre 1926, un député travailliste, M. W. Graham a déclaré que quand la religion, la politique, et autres matières de controverse étaient mises à l'écart, on ne trouvait plus que des sujets ter-

nes et des platitudes et qu'il était permis de craindre que cela n'encourageât pas beaucoup d'auditeurs (qui demandent une nourriture plus substantielle) à se grouper sous la bannière de la radiodiffusion.—D'ailleurs, le Postmaster Général adjoint a déclaré que « Le Gouvernement n'avait pas pris un parti définitif sur cette question, mais qu'il estimait que, au début de l'existence de la Corporation, il valait mieux s'en tenir à la prohibition déjà en vigueur. Si, d'ici deux ans, la corporation estime que son revenu n'est pas suffisant, elle aura le pouvoir de faire au Postmaster Général, des représentations que celui-ci sera tenu d'examiner ».

Pour aussi délicate que paraissent l'introduction de matières de controverse dans les programmes, on peut soutenir hardiment que cette admission ne présenterait aucun danger dans l'organisation anglaise. Ceci, grâce à une particularité très intéressante du régime, qui mérite d'être signalée; elle porte sur le statut lui-même et on ne saurait dire assez combien il serait désirable qu'elle fût utilisée en France.

Dans le résumé des propositions du Broadcasting Committee, publié par le Times, on lit:

« Quelle que soit la constitution de la nouvelle Commission, il nous paraît que le problème de l'organisation du conseil ou du corps directorial demeure identique. Les rapports présentés ont proposé un conseil composé de personnes qui représenteraient des intérêts différents: musique, science, théâtre, enseignement, finance, industrie, etc. Nous ne pouvons adopter cette manière de voir, car il pourrait en résulter des différents et même des conflits en raison de leurs engagements divers ».

« Nous soutenons, au contraire, que les membres de la Commission doivent être des personnes de jugement indépendant, sans mandat; elles inspireront

« confiance parce qu'elles n'auront pas à soutenir
« d'autres intérêts que ceux du service.

« Nous espérons qu'ils seront des hommes et des
« femmes d'affaires, habiles et expérimentés. Leur
« nombre ne devra pas dépasser sept ni descendre
« au-dessous de cinq, et nous désirerions qu'ils soient
« nommés par la Couronne.

« Dans l'intérêt à la fois de la continuité et de l'in-
« dépendance de leur action, les premiers membres
« de la Commission seront nommés pour cinq ans.
« Dans la suite, les membres devraient être rempla-
« cés par roulement, à raison de un chaque année, le
« membre sortant étant rééligible. Toute vacance
« dans la Commission, qu'elle soit ou non acciden-
« telle, sera pourvue par la Couronne.

« Les membres de la Commission auront besoin de
« Comités Consultatifs, on peut en nommer un grand
« nombre; ils peuvent comprendre de véritables dé-
« légués, puisque leur rôle sera d'attirer l'attention
« sur les aspects de la radiophonie en liaison avec les
« progrès de la science.

« Ces groupes importants se réuniront avec régula-
« rité et approcheront facilement des membres de la
« Commission, à qui revient le soin d'élaborer la po-
« litique générale et de décider des expériences et des
« recherches. »

Cette formule nous paraît extrêmement intéressante en raison des garanties de haute impartialité et de jugement droit qu'offre un *Conseil restreint*, composé de personnalités indépendantes et qui représentent ce que l'on a appelé « les techniciens des idées générales ».

Sous sa forme définitive, le projet du Gouvernement britannique a recueilli l'approbation unanime. On a parfaitement mis en lumière, dans les réunions de la Commission aussi bien qu'à la Chambre des

Communes, le fait que la gestion de l'ancienne B.B.C. n'était nullement critiquable; tout le monde a rendu hommage à la valeur, à la hauteur de vue de ses directeurs et, en particulier, à M. W. Reith qui a fait faire à la radiodiffusion des progrès aussi rapides que remarquables. Mais il fallait instaurer un régime définitif et le même M. Reith a conservé ses fonctions.

« Nous estimons, a déclaré Sir Arthur Stanley (délégué de la Ligue de la T.S.F.) que leur œuvre de pionniers a été admirable et le niveau de leur radiophonie excellent. Mais nous pensons qu'un monopole de cette nature ne doit pas rester aux mains d'une Compagnie qui est une entreprise privée. On nous accorde que le service doit être un monopole, mais les monopoles aux mains d'un particulier sont toujours suspectés et, surtout quand il s'agit d'un service d'une aussi grande portée, il importe de faire représenter les intérêts du public dans son Administration. Une solution inspirée des suggestions ci-dessus semble être seule satisfaisante ».

Ajoutons, pour bien préciser l'état d'esprit de l'opinion britannique que, si celle-ci ne voulait pas d'un monopole privé, elle ne voulait pas davantage d'une exploitation étatique.

Le représentant de l'Association des fabricants et commerçants de matériel de T.S.F., a déclaré devant le Comité Crawford que 98 % des membres de l'Association ont fait connaître qu'ils étaient partisans de laisser la radiodiffusion aux mains d'une autorité indépendante et non de la placer sous la mainmise de l'Etat.

On a pu juger, par l'exposé qui précède, que le régime en vigueur s'est heureusement inspiré de ces deux opinions, complémentaire l'une de l'autre, et que le statut de la radiodiffusion anglaise peut être à

bon droit considéré comme un modèle de mesure, d'initiative et de sens pratique.

En Allemagne, le régime auquel est soumis la radiodiffusion, — tout en donnant des résultats excellents, qui paraissent très appréciés des auditeurs (plus de 2 millions de postes récepteurs en janvier 1927), — ne saurait être comparé, au point de vue du droit public, à celui du broadcasting anglais. Il est conçu sur une base différente, en raison même des conditions géographiques et sociales qui caractérisent la vie en Allemagne. La centralisation des émissions est beaucoup moins poussée et, si Langenberg et Königswursterhausen sont les deux stations les plus puissantes du réseau du Reich, elles n'ont aucune supériorité artistique sur celles de Francfort, de Stuttgart, de Hambourg. La radiodiffusion allemande traduit très fidèlement le caractère régional de la civilisation.

Des sociétés particulières avaient été constituées primitivement; elles ont été ultérieurement réunies par une sorte de société d'Etat du genre « holding » qui préside aux destinées du réseau, tout en laissant une certaine autonomie aux sociétés participantes.

La réglementation, en ce qui concerne la réception des émissions est aussi très caractéristiquement allemande; en effet, elle prévoit, avec une précision et une minutie extrême, les divers cas qui peuvent se présenter, et d'autre part elle laisse à l'autorité supérieure, un pouvoir permanent de contrôle particulièrement sévère. C'est ainsi qu'une ordonnance a prévu que:

1° les agents des services de l'Etat et de la Police ont le droit: « à tout moment, de pénétrer dans les locaux où se trouvent, ou pourraient éventuellement se trouver, des installations radiophoniques pour examiner ces installations et visiter les lieux quand ils soupçonnent une infraction susceptible d'être

« poursuivie. Aucun ordre des Tribunaux n'est exigé
« pour cette perquisition.

« 2° Les délégués de l'administration des Télégra-
« phes de l'Etat ont le droit de participer à ces per-
« quisitions et visites effectuées d'après l'alinéa I,
« phrase I ».

A la base de l'organisation allemande de la radio-
diffusion, il y a eu, dès l'origine, une collaboration entre les Postes de l'Etat allemand et les Sociétés privées de radiodiffusion (1). Les premières entreprirent l'installation et l'exploitation technique des postes-émetteurs qui restent la propriété des P.T.T. Les Sociétés privées de radiodiffusion durent prendre sur elles l'établissement du programme, le choix des artistes et le soin d'organiser les conférences et les exécutions diverses devant les microphones.

La direction technique de la radiodiffusion allemande se concentre donc entièrement entre les mains des P.T.T. de l'Etat allemand. Les Sociétés de radiodiffusion sont englobées dans la Société de radiodiffusion de l'Etat, à responsabilité limitée, qui, comme organe central des Sociétés de radiodiffusion séparées, fut fondée avec la participation des Postes et Télégraphes.

La participation à la radiodiffusion est établie sur la base d'une redevance retenue par le Bureau de Poste intéressé. Cet impôt monte à 2RM par mois, perçus par la Poste. Les Sociétés de radiodiffusion reçoivent sur ces redevances 50 à 60 % pour la réalisation de la tâche qui leur est dévolue.

Les Sociétés de radiodiffusion travaillent en vertu

(1) Nous tenons à remercier ici M. le Secrétaire d'Etat von Bredow, — qui a joué un rôle de premier plan dans l'organisation de la radiodiffusion — d'avoir bien voulu nous donner l'occasion de publier ici des indications qui suivent.

d'une autorisation accordée par la « Reichspost » pour l'exploitation d'un poste d'émission.

Cette autorisation comporte pour lesdites Sociétés de radiodiffusion une série d'obligations; les principales sont les suivantes:

1° Le service des nouvelles et des exécutions diverses doit être effectué de manière à pouvoir assurer une impartialité et une neutralité rigoureuses;

2° La diffusion de publicité n'est possible qu'avec une autorisation formelle des Postes de l'Etat allemand;

3° Pour la surveillance du service des nouvelles et des exécutions diverses, de même que pour l'observation des règles s'y rapportant et pour la délimitation des questions politiques ayant trait à l'établissement du programme, chaque Société de radiodiffusion reçoit un droit de surveillance et d'exclusion, fixé par le Gouvernement du Reich, d'accord avec les Gouvernements des différents Etats.

4° Pour collaborer à l'établissement du programme, conformément aux exigences artistiques et à celles de la science et de l'instruction publique, un conseil sera créé dans chaque Société par le Gouvernement compétent, d'accord avec le Ministère de l'Intérieur du Reich;

5° Pour l'exploitation des appareils émetteurs posés par la Poste, les Sociétés de radiodiffusion doivent payer des impôts, car les frais de l'entretien du personnel et du matériel, le paiement des intérêts et l'amortissement du capital de fondation, de même qu'une partie des frais généraux d'administration, retombent sur les services de la Reichspost. Ultérieurement les Sociétés devront prendre à leur charge ces frais:

a) pour l'organisation des immeubles et des locaux, de même que pour la pose, la direction, l'entretien,

l'éclairage, le chauffage de ceux-ci; pour l'installation des postes-émetteurs et des studios, avec tous les accessoires.

b) pour l'installation des studios et pour l'exploitation des fils, d'après une décision prochaine des Postes de l'Etat allemand.

c) pour l'emploi du courant.

Etant donné que les Sociétés de radiodiffusion travaillent avec une partie des impôts retenus par les Postes de l'Etat allemand ainsi qu'avec des crédits budgétaires, l'Administration des Postes s'est assuré la surveillance de l'administration des Sociétés séparées. L'organe de contrôle des Postes à cet effet, est la Société de Radiodiffusion de l'Etat.

L'Administration des Postes participe avec 51 % au capital social de la Société de Radiodiffusion de l'Etat et, en outre, dispose de la majorité dans le Conseil d'Administration de cette Société. La Société de Radiodiffusion de l'Etat, de son côté, possède comme voix — par suite de ses actions à vote plural — la majorité dans chaque Société de radiodiffusion, de sorte que les services de la Reichspost peuvent agir d'une manière déterminée — en dehors de la Société de Radiodiffusion de l'Etat — sur l'ensemble de l'administration des Sociétés séparées.

En ce qui concerne les bénéfices obtenus par les Sociétés de radiodiffusion, il a été décidé que:

Le dividende devant être réparti par les Sociétés est, d'après les statuts, limité à 10 % au maximum. Les excédents obtenus doivent être versés à la Société de Radiodiffusion de l'Etat. La Société de Radiodiffusion de l'Etat doit employer, conformément aux statuts, 45 % des excédents ainsi obtenus des Sociétés de radiodiffusion, à la diffusion et à l'amélioration des installations de radiodiffusion, de même que pour les

besoins généraux de la radiodiffusion, et 10 % pour la création d'un fonds de réserve.

En ce qui concerne la Russie des Soviets, l'installation et l'exploitation des postes sont assurés par la Société Radiopéradatcha et par le Commissariat des P.T.T. avec le concours des pouvoirs locaux.

La station du « Komintern » a commencé son activité en transmettant tous les dimanches un concert; bientôt le nombre des concerts fut porté à quatre par semaine. Depuis le mois de novembre 1926 on a transmis, les autres jours de la semaine, un journal composé suivant le modèle des journaux imprimés et qui dure environ une heure. Depuis quelques mois (1), le journal est quotidien et comprend deux éditions — celle du matin et celle du soir. L'édition matinale est transmise à midi pendant les heures de repos des fabriques et usines; ainsi, les ouvriers, entre les heures de travail peuvent écouter le journal. Dans l'intervalle compris entre les deux transmissions, on en publie encore une troisième durant une demi-heure et dont le programme est composé spécialement pour les enfants; en plus de contes de fées, de courtes histoires, il comprend aussi des morceaux de musique et des chansons.

En plus du journal, on transmet tous les jours des concerts; les jours de fête on en fait deux par jour.

La station principale de T.S.F. de Moscou transmet par radio le bulletin météorologique, les informations de presse, etc...

La longueur d'onde de la station de Moscou est de 1.450 mètres. La station a été entièrement installée par le laboratoire de T.S.F. de Nijni-Novgorod sous la

(1) En 1927.

direction du professeur Bontch-Brouevitch en 1921. Par la suite, la station a été perfectionnée et réorganisée.

Comme activité, la station occupe la deuxième place du monde après celle de Chelmsford (1) (Angleterre).

En plus des quinze postes qui fonctionnent en Russie d'Europe, il y a encore une vingtaine de postes dans différents endroits du pays. En Extrême-Orient, un poste est installé à Novo-Sibirsk, ainsi qu'à Vladivostok et à Tchita.

Prochainement le Commissariat des P.T.T. projette l'installation d'un poste radiophonique à Moscou, de 100 kw, et de 30 kw à Novosibirsk et Tachkent.

A Moscou paraissent trois hebdomadaires consacrées à la T.S.F. dont le tirage atteint 50.000 pour chacun, et, enfin, on compte à l'heure actuelle plus de 100.000 radio-amateurs (2).

(2) Actuellement remplacée par Daventry, 5XX.

(3) Les indications qui précèdent sont empruntées aux études publiées en 1927 dans *l'Antenne et la Revue Générale d'Electricité*, par M. Sims, ingénieur. Qu'il trouve ici tous mes remerciements.

LE STATUT DE LA RADIODIFFUSION

Les travaux préparatoires. — Questions connexes. —
L'office national. — Le problème de la taxe (écueils à
éviter). — Le contrôle de l'émission sous un régime
de monopole.

Deux régimes successifs ont été instaurés pour la radiodiffusion: celui du décret de 1923; celui du décret-loi de 1926. Ni l'un ni l'autre ne sont entrés en vigueur. Un nouveau régime est annoncé par l'article 64 de la loi portant ouverture et annulation de crédits pour l'exercice 1927, votée à la fin de la session parlementaire, en mars 1928.

Le régime du décret du 24 novembre 1923 était un régime dit de « liberté contrôlée »; le rapport qui le précède déclarait: « la commission interministérielle
« a estimé que l'établissement et l'utilisation des pos-
« tes radioélectriques privés devait être encouragés
« dans toute la mesure où ils pouvaient fonctionner
« sans gêner le service des postes publics, sans se
« brouiller entre eux, et sans constituer un danger
« pour la sûreté de l'Etat et la défense nationale ».

Le décret-loi du 28 décembre 1926 prévoit à l'article 4 que l'exploitation technique des stations nationales et régionales et le contrôle financier et administratif, appartiennent à l'Etat, propriétaire, ou « à l'organis-
« me qu'il pourrait se substituer propriétaire des ins-
« tallations qui constituent les stations ». En dehors

des émissions dont la matière est fournie par les administrations publiques, « la composition et la réalisation des programmes, sont confiés à des groupes ou collectivités dotés de la personnalité civile ».

L'article 15 autorise le Ministre, à titre transitoire, et pendant une période de douze mois à dater de la publication des décrets, à accorder des autorisations d'installer et exploiter des postes de radiodiffusion.

Nous n'insisterons pas davantage sur les dispositions prévues, par ces deux décrets, qui n'ont jamais été suivies d'effet. Le premier est resté lettre morte, pour des raisons d'ailleurs confuses, que nous avons examinées au début de notre étude. La valeur du second a été contestée par diverses personnes, notamment par M. André Berthon, député (1^{re} séance de la Chambre, 13 mars 1928) qui estimait que ce décret-loi n'ayant pas été ratifié par le Parlement, était sans portée. Le président du Conseil a fourni, dans sa réponse, toutes les précisions nécessaires relativement à ce point de droit :

« Il a été dit expressément par la loi du mois d'août 1926, que les décrets seraient exécutoires jusqu'à leur ratification. Ce décret est donc exécutoire.

« Seulement, en fait, il a perdu une grande partie et même la presque totalité de son effet, parce qu'un cahier des charges devait être rédigé avant le 31 décembre 1927 et que, ce cahier des charges n'ayant été rédigé que trop tard pour que les intéressés en prennent utilement connaissance en temps voulu, nous sommes aujourd'hui, il faut bien le dire, dans un état d'irrégularité qui ne cessera que si vous prenez une disposition législative ».

C'est au cours d'une discussion relative à des ouvertures et annulations de crédit pour l'exercice 1927, qu'a été voté l'article suivant :

« Article 64. — Un projet de loi concernant l'établissement et les conditions d'exploitation des postes de radiodiffusion sera présenté au Parlement antérieurement au 1^{er} juillet 1928 ».

Pendant cette nouvelle période transitoire, la radiodiffusion est régie par deux articles de la même loi.

« Article 62. — Provisoirement et jusqu'à ce qu'intervienne une loi organique sur le régime de la radiodiffusion, un décret rendu en conseil des ministres sur la proposition du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des postes, des télégraphes et des téléphones, et du ministre des travaux publics, décret publié au Journal Officiel, pourra autoriser l'exploitation, à titre temporaire, aux conditions prévues dans les autorisations antérieurement délivrées, des postes de radiodiffusion fonctionnant au 31 décembre 1927 et sans qu'il soit permis, sauf autorisation spéciale dans la forme prévue plus haut, d'en modifier les caractéristiques et les conditions d'exploitation.

« Les postes créés depuis le 1^{er} janvier 1928 et ceux qui n'auront pas été autorisés seront fermés dans le mois qui suivra la promulgation de la présente loi.

« Les postes transformés depuis le 1^{er} janvier 1928 devront être ramenés à leurs caractéristiques antérieures dans le même délai.

« L'installation de postes nouveaux est et demeure interdite.

« Nonobstant les dispositions des alinéas 2, 3 et 4 du présent article, le Gouvernement pourra accorder des autorisations spéciales dans la forme prévue à l'alinéa 1^{er}.

« Les postes destinés aux essais et recherches techniques continuent à être autorisés comme par le passé.

« Article 63. — Toutes infractions aux dispositions
« de l'article 62 tomberont sous le coup des sanctions
« prévues par l'article 85 de la loi du 30 juin 1923,
« l'article 463 du code pénal étant applicable ».

La substitution complète de ce nouveau texte, aux décrets de 1923 et 1926 est manifeste, aucune de ces deux dispositions n'étant visée dans l'article 62.

Dans le rapport déposé, au nom de la Commission des Finances du Sénat, sur le projet de loi en discussion, M. Henry Chéron a résumé avec une parfaite clarté la genèse de cette disposition nouvelle :

« Le décret du 28 décembre 1926, portant règlement
« tation des postes privés radioélectriques et des sta-
« tions émettrices de radiodiffusion, pris en exécution
« de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, avait instauré
« un régime nouveau par son article 15. Il conférait
« au Ministre chargé des P.T.T. la faculté, pendant un
« délai de 12 mois à dater de sa publication, d'autori-
« ser, à titre transitoire, et pour une période expirant
« au plus tard le 1^{er} janvier 1933, des groupements
« privés à installer et à exploiter des postes destinés
« à compléter le réseau de radiodiffusion de l'Etat.

« Ces autorisations ne pouvaient être accordées
« sans un avis préalable de la Commission intermi-
« nistérielle de la T.S.F. et devaient, en outre, être
« soumises aux clauses et conditions d'un cahier des
« charges selon les principes essentiels énoncés à
« l'article 17 du décret susvisé.

« Il fut malaisé de constituer la Commission inter-
« ministérielle ainsi prévue, laquelle comporte une
« large représentation de l'activité nationale. La con-
« sultation des administrations publiques et surtout
« des groupements professionnels, corporatifs et syn-
« dicaux invités à présenter leurs délégués demanda
« un certain temps.

« C'est seulement le 14 mai 1927 que l'Administra-

« tion put réunir la Commission et lui soumettre un
« projet de cahier des charges destiné à fixer les con-
« ditions d'exploitation des postes privés de radiodif-
« fusion. Malgré la hâte que mit la Commission à étu-
« dier ce cahier des charges, qu'elle fit examiner par
« quatre sous-commissions, réunies en de nombreu-
« ses séances, elle ne put se prononcer en réunion
« plénière qu'au mois de novembre 1927.

« Il restait à recueillir l'avis du Conseil supérieur
« des P.T.T. et à publier le cahier des charges afin
« que les pétitionnaires pussent en prendre connais-
« sance, et à faire procéder, par la Commission inter-
« ministérielle, à l'examen des demandes d'autorisa-
« tion introduites auprès de l'Administration des
« P.T.T.

« Or, pour accomplir ces diverses formalités, le
« Ministre chargé des P.T.T. disposait d'un court dé-
« lai, puisque le régime provisoire instauré par l'arti-
« cle 15 susvisé du décret du 28 décembre 1926 de-
« vait, aux termes dudit article, prendre fin le 1^{er} jan-
« vier 1928.

« Le Gouvernement préféra différer l'octroi d'auto-
« risations, afin de pouvoir procéder à un examen plus
« approfondi des travaux et propositions de la Com-
« mission interministérielle de la T.S.F. et il décida
« de saisir les Chambres, aussitôt qu'il serait possi-
« ble, d'un projet de loi instituant le régime de la ra-
« diodiffusion en France.

« Un délai de quelques mois étant nécessaire pour
« l'étude complémentaire concernant cette question,
« le Parlement ne sera saisi du nouveau texte de loi
« qu'au début de la prochaine législature.

« Toutefois, le Gouvernement a estimé qu'il conve-
« nait de donner, dès maintenant, au Ministre du
« Commerce chargé des P.T.T., la possibilité de per-
« mettre provisoirement les émissions de certains

« postes et d'interdire la création de postes privés
« nouveaux qui ont tendance à se multiplier ».

D'autre part, au cours de la séance de la Chambre du 13 mars, M. Poincaré a fait valoir les raisons d'ordre pratique qui militaient en faveur de l'adoption de ce nouveau régime :

« Nous sommes dans une situation impossible, qui
« ne peut pas durer et à laquelle il faut mettre fin le
« plus tôt possible. Il faudra en terminer probable-
« ment par la création d'un office où seront représen-
« tés tous les intéressés.

« Seulement, nous ne pouvons pas entamer cette
« discussion aujourd'hui. D'autre part, nous ne pou-
« vons pas prolonger le statu quo qui est anarchique.

« Je ne demande pas que nous attendions jusqu'au
« mois de novembre. Si vous le voulez, nous essaye-
« rons de rédiger et de déposer un projet plus tôt.
« Mais, jusqu'à ce que ce projet soit présenté, je vous
« demande le moyen de régulariser la situation ac-
« tuelle par des autorisations, qui seront données
« aussi largement que possible, qui empêcheront, ce-
« pendant, les postes de se créer spontanément, quel-
« quefois même pour répondre à des intérêts qui ne
« sont pas des intérêts généraux. A l'instant même,
« nous apprenions la création d'un poste royaliste
« en vue des élections prochaines. Nous avons connu
« déjà, bien entendu, des postes communistes, car ce
« sont les communistes qui donnent l'exemple aux
« royalistes, quand ce ne sont pas les royalistes qui
« donnent l'exemple aux communistes.

« Nous voulons sortir de cette anarchie. C'est la rai-
« son du texte essentiellement provisoire que nous
« vous proposons de voter ».

Tels sont les travaux préparatoires d'où sont sortis, après une assez longue discussion, les trois articles de loi qui s'appliquent à notre matière. En raison de

leur portée limitée — leur durée d'application ne doit être que de quelques mois — et de leur simplicité, il est inutile de s'arrêter davantage sur eux. Il est toutefois intéressant de noter que c'est le président du Conseil en personne qui a présenté et soutenu le texte proposé. La portée du problème s'en est trouvée élargie, car il est apparu que la question n'était plus seulement une question de Postes et Télégraphes, d'Instruction Publique, mais une affaire de Gouvernement.

L'opinion publique a suivi avec une attention croissante les débats qui, dans la presse, dans les commissions, au Parlement, se poursuivaient autour de la radiodiffusion. Si le régime actuel reste, par définition même, provisoire, il ne préjuge en rien de l'avenir. Il est en quelque sorte suspensif et, remettant tout en question, il donne aux divers partis en présence, l'occasion de soumettre une dernière fois leurs points de vue au gouvernement.

Des exposés remarquables de la question, ont été présentés, au cours de deux séances du Comité parlementaire français du commerce (janvier 1928) par MM. Emmanuel Chaumié, député, et Pierre Caillaux, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat et vice-président de la Commission Interministérielle de la T.S.F.

M. Chaumié, qui a été le promoteur de la station émettrice de Radio-Agen (la plus ancienne des stations régionales) et qui a été un des premiers, peut-être même le premier, à attirer l'attention du Parlement sur cette question, il y a plusieurs années, a envisagé la question de très haut, et a fait justice de certaines critiques qui, distribuées à tort et à travers, n'avaient fait qu'envenimer le débat au cours des deux dernières séances.

Il a insisté sur la nécessité du contrôle de l'Etat, dans le double but :

1° d'éviter des polémiques blessantes pour des citoyens hors d'état de répondre;

2° de permettre à toutes les catégories de citoyens d'user de ce moyen de diffusion de la pensée, sous réserve de s'abstenir de toute manifestation gênante ou provocante.

« La limitation — a-t-il déclaré — à quelques exemplaires d'un procédé puissant pour agir sur les masses, implique, sous un régime politique comme le nôtre, la neutralité dont la sauvegarde exige un contrôle et une intervention de l'Etat ».

Il a insisté sur l'apathie longtemps manifestée par le public, et nous sommes heureux de nous être rencontrés par avance, avec lui, lorsqu'il a déclaré que le statut de la radiodiffusion aurait dû s'inspirer, plus encore qu'il ne l'a fait, du régime anglais dans la mesure où celui-ci, au lieu de confier la gestion du broadcasting définitivement mis sur pied, à une Commission plus ou moins nombreuse et pesante, a préféré recourir à la collaboration de « quelques personnes seulement, sous la présidence d'un homme d'une autorité et d'une indépendance reconnues et qui puisse donner tout son temps à sa fonction. Le nom qu'on donnera à cet organisme importe peu, c'est l'instrument agissant, intelligent et actif qu'il est délicat de réaliser ». Conception réaliste à laquelle nous nous rangeons entièrement. Partisan du contrôle de l'Etat mais répugnant au régime de monopole, en matière de diffusion de la pensée, M. Chaumié a parfaitement exposé la thèse de la liberté contrôlée qui, sous cette forme constructive, paraît très susceptible de se répandre dans l'opinion publique.

A cette radiodiffusion qui englobe tant d'intérêts et d'activité diverses, M. Chaumié assigne une place à la Présidence du Conseil, et non pas au Ministère du

Commerce (qui pourra conserver sur certains postes un contrôle technique), ou à celui de l'Instruction publique. Ce serait aussi notre conclusion si cette Présidence était désormais organisée d'une manière stable et permanente au-dessus des fluctuations et des combinaisons successives de Cabinets.

M. Pierre Caillaux a présenté, d'autre part, un projet extrêmement bien conçu qui, s'inspirant des polémiques si violentes qui ont déchiré la radiodiffusion, propose, entre deux conceptions diamétralement opposés, une « honnête transaction ».

Il estime, comme M. Chaumié, que le droit supérieur de police de l'Etat doit être affirmé de façon incontestable. Ensuite, s'appuyant sur le fait que, sans concurrence, l'industrie radioélectrique sera incapable de progrès et tombera dans le marasme, il juge indispensable de faire une place aux postes privés à côté des postes d'Etat. Enfin, il conclut, — à la différence du précédent orateur, — que, pour souligner le caractère spirituel de la radiodiffusion, elle doit être rattachée au Ministère de l'Instruction publique.

A l'aide de ces trois idées, M. Caillaux propose un système qui « *mutatis mutandis* pourrait s'inspirer du régime des Chemins de fer français, lesquels constituent un grand service public, comme le sera demain la radiodiffusion ».

A côté des postes d'Etat, construits et exploités par l'Administration des P.T.T., il y aurait des postes privés, concédés par la puissance publique et astreints à se conformer aux prescriptions d'un cahier des charges bref et clair. Celui-ci serait élaboré par les divers ministères intéressés et, en cas de dérogation, le Conseil d'Etat, — assemblée plus sereine que la Commission Interministérielle, — serait consulté.

Les postes, tant postes d'Etat que postes privés, seraient alimentés par des ressources de publicité et par

l'impôt payé par les usagers. Un fonds commun, analogue à celui des chemins de fer assurerait la stabilité financière du système et la solidarité de ses divers éléments.

L'ensemble serait dirigé par un Office national, plus spécialement chargé de la gestion du fonds commun et par un Conseil supérieur, composé de quinze membres au maximum.

Enfin, les droits de la propriété artistique et littéraire, seraient affirmés dans la loi organique.

Nous estimons que, avec ces deux dernières propositions, l'analyse de cette question si complexe peut désormais être considérée comme achevée.

Depuis plusieurs années, toutes les solutions ont été proposées, toutes les hypothèses ont été envisagées, et les arguments de personnes, négligeables en un pareil débat, se décoloraient au fur et à mesure que vieillissaient les polémiques.

Le problème est désormais posé dans tous ses termes et il ne faudrait pas que l'on pût encore lire en 1929 dans l'annuaire de la British Broadcasting Corp. ce qu'on a lu dans l'édition qui vient de paraître, sous une forme poliment nuancée :

« En France, on ne peut pas encore dire qu'il existe
« une radiodiffusion coordonnée sur une base nationale. L'histoire de la radiodiffusion française a été
« incohérente et confuse. Cependant, les éléments
« d'un système national avait été posés par une nouvelle loi de décembre 1926. Le prestige de la radiodiffusion française ne s'attache, dans ces conditions, qu'à quelques stations particulières ».

QUESTIONS CONNEXES

I. — *L'Office National de la Radiodiffusion*

Dans le rapport qui précède le texte du décret de décembre 1926, il est fait une allusion très nette à cet Office, (dont le Président du Conseil a également parlé, le 13 mars, à la Chambre) « Quand, dans le régime « normal organisé par le décret, tous les postes seront « la propriété de l'Etat ou de l'Office National, que « l'Etat se sera substitué..... »

Certains critiques qui ont lu le décret un peu vite, ou qui n'ont pas voulu le comprendre, ont tiré argument d'un autre membre de phrase moins précis : « L'Etat ou l'organisme qu'il pourrait se substituer... » pour déclarer que, par cette phrase, le Gouvernement préparait le lit d'un consortium privé qui deviendrait le grand maître de la radiodiffusion, à l'expiration d'un délai de cinq ans.

Cette interprétation paraît aussi tendancieuse qu'erronnée, car si on lit mieux, on s'aperçoit que cet article 14, dispose : « l'Etat ou l'organisme qu'il pourrait se substituer *propriétaire* des installations... » Dans un régime de monopole (1), il ne saurait y avoir d'autre propriétaire que l'Etat, ou un établissement public. On ne voit pas quel pourrait être cet établissement, en dehors de l'Office national, qui est d'ailleurs nommément désigné dans le rapport, comme le successeur, et le seul concessionnaire éventuel de l'Etat.

Ce point de détail réglé, il importe de rechercher, dans le silence des textes — qui seront complétés le moment venu, — sur quelles bases pourrait être orga-

(1) C'est, en effet, à un régime de monopole que se référerait ce décret.

nisé cet office. La formule n'est pas neuve, et elle a suffisamment fait ses preuves dans divers domaines de l'activité publique pour pouvoir retenir toute notre attention.

Il y a eu, il est vrai, une « querelle » des offices. On a déclaré que ces organismes hybrides, composés de fonctionnaires sans statut déterminé, dotés d'une autonomie budgétaire et administrative plus ou moins large, étaient d'une utilité discutable; on a vu en eux des sortes de parasites greffés inutilement sur le tronc des grandes administrations d'Etat, qui auraient parfaitement assuré le fonctionnement des services publics sans ce concours superfétatoire. Il est vrai qu'il y a eu, depuis quelques années, un pullulement d'offices nationaux. Mais il en est aussi dont l'opinion publique, plus portée à la critique qu'à l'éloge, oublie de tenir le compte qu'ils méritent, et qui rendent des services éminents.

Dans plusieurs cas, la formule intermédiaire qui caractérise les Offices Nationaux, qui fait d'eux des administrations publiques tout en leur accordant une souplesse de fonctionnement relatif, qui les rapproche des organismes de l'initiative privée, a donné des résultats excellents. Mettre ces services à la portée du public, organiser, grâce à eux, une liaison permanente entre les diverses directions de divers ministères, tels semblent être quelques-uns des principaux avantages de ces institutions. Certains, comme l'Office national du Commerce extérieur, l'Office national des Combustibles liquides, l'Office national de la Propriété Industrielle, remplissent parfaitement leur mission et il est caractéristique de noter que tous les trois dépendent du Ministère du Commerce qui, par la nature même de ses attributions, est appelé à avoir des contacts très fréquents avec le public. Or, celui-ci n'a jamais formulé de critiques à leur égard, dont les

usagers des services publics sont cependant volontiers prodigues!

Aussi, n'apercevons-nous, à priori, aucune raison de critiquer l'application de cette formule à la radiodiffusion. Bien au contraire, si l'Etat doit être et doit rester le grand maître de celle-ci, il vaut mieux que cette gestion soit confiée à un organisme doué de toute la souplesse compatible avec la notion de service public, au lieu de faire assumer cette tâche par une des Directions de l'Administration des P.T.T.

Cependant, si le principe ne nous paraît pas douteux dans l'hypothèse où l'Etat prendrait en main toute la radiodiffusion, la question d'application reste entière, pour le jour où l'on préparera le décret instituant cet office. Les discussions pratiques valent seules à l'occasion de tels problèmes, et un accord théorique sur une formule ne nous dispense pas d'envisager les modalités d'exécution auxquelles les rédacteurs du futur décret pourraient utilement s'arrêter.

Nous ne manquons pas de recettes pour fabriquer un nouvel Office National, nous en avons même trop, et c'est une des raisons pour lesquelles l'institution est dépréciée aux yeux d'une partie de l'opinion. Beaucoup ont un statut trop incertain, et l'Etat ne devrait pas avoir une telle pudeur à se rattacher des organismes sortis de son sein! Si c'était au Ministère du Commerce que se trouvait appartenir la solution du problème de la radiodiffusion, on peut être certain que les rédacteurs du futur décret s'inspireraient du statut des offices précédemment créés dans ce ministère et dont le dernier en date, celui des Combustibles Liquides, fonctionne dans des conditions excellentes au point de vue de l'autonomie.

L'article 6 de la loi du 10 janvier 1925, portant création de l'Office national des Combustibles Liquides, pourrait très utilement servir de modèle, car il déli-

mite avec une grande netteté ses attributions, tout en lui donnant, dans les matières qui dépendent de cet office, le maximum d'autorité désirable:

« Art. 6. — L'Office national des Combustibles
« Liquides a pour mission de recueillir et de fournir
« aux administrations et industriels français intéres-
« sés, soit par rapports particuliers, soit par une pu-
« blicité générale et par tous autres moyens, toutes
« informations et documentations pouvant concourir à
« l'amélioration du ravitaillement du pays en com-
« bustibles liquides de toute nature. Il entreprend
« toutes études à cet effet.

« Il peut organiser et subventionner un enseigne-
« ment technique touchant les diverses branches
« de l'industrie du pétrole et succédanés, et leurs ap-
« plications.

« Il coordonne et encourage éventuellement, par le
« moyen de subventions ou de primes, les recherches
« pouvant aboutir à la découverte du pétrole et à la
« mise au point des carburants de remplacement. Il
« dirige au besoin lui-même certaines de ces recher-
« ches.

« Il encourage, s'il y a lieu, par le moyen de subven-
« tions et de primes, l'extraction des hydrocarbures
« contenus dans les minéraux bitumeux du terri-
« toire national.

« Il émet des avis sur toutes les questions intéres-
« sant le ravitaillement du pays en combustibles li-
« quides de toute nature et, notamment, sur les con-
« ditions d'amodiation et la mise en valeur des res-
« sources obtenues par l'Etat, à la suite des accords
« diplomatiques déjà existants ou à intervenir.

« Il est obligatoirement consulté sur tous les pro-
« jets de lois, de décrets ou d'arrêtés concernant la
« réglementation de la recherche, du transport, de la

« manutention, de la mise en dépôt ou distribution
« des hydrocarbures naturels.

« Toutes opérations commerciales d'achat pour la
« revente lui sont interdites ».

S'il était doté d'un statut parfaitement net, l'Office de la radiodiffusion, géré en quelque sorte par la collectivité (puisque son Conseil d'Administration serait certainement composé dans une large proportion, — clause désormais de style, — des diverses catégories de producteurs et usagers de la radiodiffusion), pourrait rendre de grands services, à condition toutefois que le personnel, jouissant d'un statut parfaitement déterminé, fût ainsi placé au-dessus des tentations diverses qui s'offriraient à lui, et que c'est le grand honneur des fonctionnaires d'avoir toujours repoussées, même aux époques bien récentes, où ils étaient très pauvrement rémunérés.

Nous bornerons à ces brèves considérations (sauf à revenir plus loin sur ce sujet à l'occasion du problème de la taxe) notre examen des conditions générales d'organisation, auxquelles devrait répondre le futur Office, en attendant le jour où un texte défini sera soumis à l'examen du grand public. Mais, à côté du mécanisme éventuel de cet Office, il importe d'étudier attentivement le problème des ressources, le problème budgétaire car, par définition même, c'est à l'Office qu'incomberait la mission de faire vivre la radiodiffusion.

II. — *Le problème de la taxe.*

C'est un axiome, en matière financière, que le français a horreur de l'impôt.

Lorsque la radiodiffusion a débuté, elle a eu recours à des expédients financiers qui, grâce à cer-

taines bonnes volontés, ont permis de franchir, sans difficultés trop grandes, la période de début.

Un groupe de fabricants d'appareils et de pièces détachées, formé autour de notre poste le plus important, versait un pourcentage déterminé sur le montant des ventes, et les sommes ainsi recueillies servaient à alimenter la station, et à rémunérer les concours des artistes et professionnels. D'autres postes étaient subventionnés directement par l'émetteur qui les avait créés, d'autres, par une association d'auditeurs cotisants.

On a voulu, par la suite, élever à l'état de régime normal ce qui, au début, ne pouvait être jugé que comme un moyen de fortune. On a songé à établir une caisse centrale, sur des modalités très ingénieuses, mais qui relevaient toutes de la seule initiative privée et du concours pécuniaire des industriels et des commerçants. Cette caisse centrale, organisée sous les auspices du Syndicat Professionnel des Industries radioélectriques, est alimentée par une taxe de 1 % du chiffre d'affaires déclaré par les industriels constructeurs, et agents généraux des marques étrangères. Les intermédiaires et revendeurs en sont exemptés. Quand à l'auditeur, il semble rester en dehors du circuit, bien que son concours paraisse indispensable à beaucoup de bons esprits, estimant qu'il faudrait bien qu'il prenne sa part dans la contribution aux frais de la radiodiffusion. Ainsi l'utilisateur normal se trouve demeurer hors de cause, ce qui pourra paraître extraordinaire à beaucoup, et s'explique, à notre avis, par une horreur invincible de la taxation, de l'imposition officielle et fiscale.

On objectait, un peu de tous les côtés, que celle-ci se heurterait à de graves difficultés, qu'elle obligerait les amateurs à subir un contrôle insupportable et inquisitorial. On prétendait encore que les méthodes

paperaissières de l'administration, entraîneraient une telle augmentation des frais de perception, que le reliquat net disponible pour la radiodiffusion serait très mince. On faisait jouer enfin, et par-dessus tout, l'argument « démocratique » :

Les amateurs fortunés pourront disposer de récepteurs puissants, invisibles, dissimulés dans des meubles de salon, fonctionnant « sur cadre », alors que les ouvriers seront obligés d'utiliser une antenne extérieure pour compenser la faiblesse d'amplification de leur poste; cette antenne révélera immédiatement aux agents du fisc, la présence d'un appareil de T.S.F. Conclusion: les riches pourront pratiquer l'évasion fiscale, à laquelle les autres ne sauraient échapper.

Présenté sous cette forme, le raisonnement ne manquait pas d'un certain cynisme, et faisait délibérément état d'une présomption de fraude, peut-être fondée, mais peu flatteuse! Il ne saurait être retenu ici, car c'est avec des arguments aussi spécieux que l'on empêche toutes les réformes, aussi minimes soient-elles. Ajoutons cependant qu'avec le progrès de la technique, l'appareil puissant se généralise, en baissant de prix, et que la réception sinon sur cadre, du moins sur antenne intérieure, se développe pour des raisons qui n'ont d'ailleurs rien à voir avec la crainte de l'impôt.

On déclarait encore que toute taxe sur la radiodiffusion serait injuste, si l'Etat prétendait conserver par devers lui, une partie de la somme recouvrée. Dans des circonstances analogues, le Postmaster General anglais répondait à la Chambre des Communes: « L'é-
« couteur recevra plaisir et instruction. Toutes les
« autres formes de distractions sont appelées à four-
« nir leur part au revenu général du pays. Pourquoi
« la radiodiffusion serait-elle la seule à ne pas être at-

« teinte? Il n'y a jamais eu de plaisir aussi peu cou-
« teux que celui-ci. Pourrait-on soutenir raisonna-
« blement que l'amateur ne doit pas apporter quel-
« que contribution à l'Etat? »

Ceux-là mêmes qui se montraient les plus opposés à l'intervention de l'Etat, aussi bien en matière d'émission que de taxe radiophonique, ont bien fini par s'apercevoir que, sans la contribution de l'auditeur, on ne pourrait arracher la radiodiffusion à un sommeil qui menaçait de devenir cataleptique. Le bulletin du Syndicat professionnel des industries radio-électriques écrivait en septembre 1927 :

« La taxe sur l'amateur est d'ailleurs absolument
« équitable, car aucun d'entre eux ne peut soutenir
« sérieusement que les frais, dont les plaisirs que
« lui procure pendant de longs mois l'audition de
« bons concerts français, ne sont que la résultante,
« doivent être exclusivement supportés par le cons-
« tructeur et le fabricant de lampes qui lui ont fourni
« son récepteur. Dans ce cas, d'ailleurs, la charge se-
« rait trop lourde et le privilège assez paradoxal, car
« l'auditeur dans l'organisme général que forme la
« radiodiffusion, constitue « une fin » : c'est pour lui
« que l'on émet, c'est lui qui écoute. Etant un actif
« participant de la radiophonie, il est juste que l'au-
« diteur lui apporte non seulement un appui moral,
« mais une aide matérielle ».

C'est par un tel biais que l'idée de taxation officielle, longtemps repoussée, pénétrait de nouveau dans les milieux de la radiodiffusion. Le cheminement était assez curieux pour mériter d'être noté, ainsi que le fait que la taxe, perçue par un organisme privé ou public, apparaissait comme le seul moyen de salut. C'est là, sur ce terrain pratique, que se trouve sa meilleure justification, bien mieux que dans des rapprochements ingénieux, mais inconsistants, avec la

taxe sur les pianos, laquelle n'a d'autre cause que la manifestation d'une fiscalité aux abois.

Que l'on vienne ensuite prétendre qu'il est injuste de faire payer l'auditeur, que l'on oppose à la taxe une fin de non-recevoir, au nom de je ne sais quel principe, qu'importe. La radiodiffusion a besoin d'argent, c'est pour elle une question de vie ou de mort (1).

Sans doute cette agitation, qui s'est encore manifestée en décembre 1927 (au moment où la Commission interministérielle a élaboré un projet d'article relatif à la perception d'une taxe par l'administration des P.T.T.) a-t-elle une base assez différente de celle que l'on prétend lui donner. Ce n'est pas pour ou contre le principe d'une taxe que l'on s'élève, mais contre une taxe perçue par ou pour les postes privés, contre une taxe perçue par l'Etat. Et la vieille querelle entre partisans de la liberté ou du monopole, de renaître de ses cendres. La taxe servira à consolider le monopole du trust, disent les uns; elle affermira la mainmise des P.T.T., disent les autres. Et si la bataille menaçait de durer, c'est toute la radiodiffusion qui risquerait de s'écrouler sous les pieds des frères ennemis.

Il faut cependant pousser un raisonnement jusqu'à ses dernières conséquences et reconnaître que, autant il aurait été abusif de reconnaître à l'Etat le droit de taxer la radiodiffusion dans un régime de liberté, autant cette taxation est normale dans un régime de semi-monopole.

En Angleterre, où le régime est pourtant moins rigoureux puisque la radiodiffusion est assurée par une

(1) Rappelons que, dans tous les pays étrangers où la radiodiffusion s'est développée, l'auditeur paie une taxe, bien supérieure à la somme dérisoire qui doit être demandée à l'amateur français. C'est peut-être là le meilleur des arguments.

société à charte, c'est cependant le service des postes du Royaume qui perçoit la taxe pour la British Broadcasting Corporation, et il conserve, pour frais de recouvrement, 12 % de la redevance de 10 Shillings perçus sur chaque poste récepteur.

Qu'advient-il, si l'Etat charge un Office national, de la gestion de la radiodiffusion ?

Il importe de relire de très près le texte de l'article projeté et disjoint de la loi de finances de 1927.

« *Art. 24 bis.* — Tout poste radiorécepteur est assujéti, quelles qu'en soient la composition et l'utilisation, à une redevance indivisible de 10 francs par an pour postes à lampes de réception et 5 frs pour postes à galène.

« Il est perçu en outre, une redevance de 5 % *ad valorem* sur toute vente en lampes de réception par le fabricant ou l'importateur.

« Ces redevances sont recouvrées par l'administration des P.T.T.

« Il sera prévu à la loi de finances de chaque année des crédits pour une somme égale aux produits des taxes ainsi créées.

« Le montant de ces crédits sera affecté :

« à concurrence du produit de la taxe sur les postes récepteurs, aux frais d'organisation des émissions radiotéléphoniques et aux subventions aux groupements et associations participant, sans réalisation de bénéfices, à l'exploitation des stations de radiodiffusion ;

« Et à concurrence du produit de la taxe sur les lampes, au développement de la radiotéléphonie et en particulier, de la radiotéléphonie rurale, par l'amélioration et la création des postes d'Etat. . . »

.....

Nous vivons à une époque où le Trésor public se montre si vorace, qu'il est souvent permis de craindre qu'une taxe, établie en vue d'un but déterminé, soit utilisée, après perception, pour des fins différentes de celles auxquelles la législation l'avait destinée. La pratique financière n'aime guère les budgets-ilôts, les affectations spéciales, et elle tend à considérer que, dès l'instant où elle est en possession de la matière imposable, celle-ci perd toute individualité.

Le législateur, en créant une taxe spéciale pour la radiodiffusion, semble bien avoir prévu le danger, puisque, à deux reprises, il a spécifié l'utilisation limitative des sommes ainsi recueillies: « Il sera prévu
« à la loi de finances de chaque année, des crédits
« pour une somme égale aux produits des taxes ainsi
« créées. — Le montant de ces crédits sera affecté à
« concurrence du produit de la taxe..... »

A étudier la question de près, il semble que les sommes ne risquent pas d'être détournées par le Trésor de l'affectation voulue par l'administration des P.T.T. Mais, le jour où l'Office National sera constitué, il sera indispensable de préciser de nouveau ce point, et avec le plus grand soin, ce qui nous amène à compléter ce que nous avons noté d'autre part, relativement au statut de cet Office.

Les questions de rédaction de textes sont très importantes en cette matière, et il est de l'intérêt de tous les auditeurs d'en être très exactement avertis.

La Loi du 27 août 1919 décidait :

« Art. 1^{er}. — Il est créé, sous le titre de « Taxe pour
« le développement du commerce extérieur », une
« taxe de cinq centimes sur chaque unité de percep-
« tion soumise au droit de statistique..... »

.....

Art. 8. — Les ressources de l'Office national du Commerce extérieur comprennent :

« 1° Les subventions annuelles de l'Etat inscrites au budget général du Ministère du Commerce ;

« 2° Les subventions, dons, legs, libéralités, etc..... »

D'autre part, la loi du 10 janvier 1925 portant création d'un Office national des Combustibles liquides, disposait :

« Art. 7. — Les ressources de l'Office comprennent :

« 1° Le versement, effectué par tout importateur de pétrole brut, dérivés ou résidus, d'une somme de 10 francs, par tonne déclarée pour la consommation ; les recettes provenant de ce versement étant effectuées pour le compte de l'Office par le Service des Douanes ».

Les deux situations paraissent absolument comparables ; dans les deux cas, des ressources sont destinées à alimenter des services nouveaux. La présomption est même encore plus forte dans le premier, puisqu'il s'agit de la charte générale de l'Expansion commerciale instaurée au lendemain de la guerre par cette loi du 27 août 1919, qui « a pour objet la réorganisation des services de l'Office national du Commerce extérieur, la modification du statut des Attachés commerciaux et la création d'Agents commerciaux ».

Aucun doute ne semble permis et, comme le texte de la loi débute en déclarant « Il est créé, sous le titre de taxe pour le développement du commerce extérieur une taxe. . . » on peut être certain que le montant de cette taxe sera affecté aux services que la même loi a pour but d'organiser.

Il n'en a pourtant pas été ainsi, et c'est seulement sous la forme de crédits, de subventions, — sans rappeler l'origine de ces sommes et sans être tenu de fournir, en crédits, la contrepartie des rentrées effec-

tuées au titre de la taxe, — que le Ministère des Finances alimente ces services.

Par contre, pour l'Office des Combustibles liquides, par la seule vertu, de ce membre de phrase, « les re-
« cettes provenant de ce versement étant effectuées
« pour le compte de l'Office par le Service des Doua-
« nes », aucune difficulté ne subsiste; c'est l'Office qui perçoit intégralement la taxe sur les huiles et essences et la répartit au mieux des intérêts nationaux, sous la réserve, indispensable d'ailleurs, du contrôle du Ministère des Finances.

Il résulte de tous ces textes que, chaque année, les services d'expansion commerciale pourraient se voir frustrés d'une part des ressources qui leur reviennent naturellement; de même encore leur budget est soumis à de multiples contrôles administratifs et parlementaires; il peut être modifié, rogné (alors que le budget de l'Office des Combustibles liquides ne figure même pas dans le tableau du budget général).

Il a fallu les résultats remarquables obtenus par ces services, et toute la science administrative de leurs chefs pour obtenir que, chose faite à l'heure actuelle, la plus grande partie de la taxe relative au commerce extérieur soit appliquée, sous forme de crédits, à l'Expansion commerciale. Mais, encore une fois, il s'agit là de crédits octroyés, non pas de disponibilités dont ces services seraient en quelque sorte possesseurs.

C'est une perpétuelle revendication, que celle présentée par nos exportateurs dans leurs assemblées (notamment aux Congrès des Conseillers du Commerce extérieur) en vue d'obtenir l'affectation exclusive de la taxe pour le développement du commerce extérieur aux besoins des services officiels d'expansion commerciale.

Dans un rapport présenté au dernier Congrès de Nice (janvier 1928), M. Marcel Nadaud écrivait :

« Si cette recette n'a pas été affectée spécialement
« et expressément au coût des Services d'Expansion
« commerciale, c'est à la suite des objections présen-
« tées par M. Millières-Lacroix, au Sénat, qui a estimé
« que « les recettes fiscales ne sauraient être spéciali-
« sées » et a fait prévaloir à la Commission des Fi-
« nances sa manière de voir, imbue du respect des
« principes budgétaires.

« Toutefois, la Commission a entendu continuer à
« considérer le produit de cette taxe comme une re-
« cette compensatrice « des dépenses occasionnées
« par les Services d'Expansion commerciale ».

Et plus loin :

« Nous sommes en 1928. Rien ne semble avoir été
« fait depuis 1922. Aussi votre Commission propose-
« t-elle l'adoption du vœu suivant qui résume nos jus-
« tes désirs et pose la base même de toutes les amélio-
« rations éventuelles de notre organisation de l'Ex-
« pansion :

Vœu :

« Qu'en conformité des engagements pris au mo-
« ment de sa création en 1919 et des vœux des Con-
« grès de Marseille, de Lyon et de Bordeaux, la taxe
« spéciale pour le développement du Commerce exté-
« rieur, instituée par la loi du 25 août 1919 soit inté-
« gralement consacrée au but pour lequel elle a été
« créée : le Congrès attire sur ce point l'attention des
« groupements parlementaires de défense commer-
« ciale ».

Qu'advient-il si, le moment venu, les précautions
les plus étroites n'étaient pas prises pour éviter de pa-
reilles difficultés dans un ordre d'idées voisin, à la ra-
diodiffusion ? Le texte soumis au Parlement donne
toute satisfaction à cet égard, mais on doit songer au
jour où ces recettes étant affectées à l'Office national,

prévu dans le décret du 28 décembre 1926, le texte devra être remanié avec autant de soin que de méthode.

La taxe est donc parfaitement légale; elle est d'autre part très équitable. Telle sera notre conclusion, sous les réserves suivantes:

Au lieu de taxer à cinq francs par an les postes à galène, et à dix francs les postes à lampes, il aurait été préférable de ne rien imposer aux premiers, récepteurs élémentaires, et sans grande portée, des débutants ou des personnes de condition modeste, et d'imposer à vingt francs la deuxième catégorie. Si l'on se rappelle que les allemands paient deux marks par mois et les anglais 10 shillings par an, on reconnaîtra que la taxe française reste très modérée. Certains penseront peut-être que l'on aurait pu prévoir une taxe progressive, selon le nombre de lampes utilisées; indépendamment du fait que les méthodes de perception auraient été sensiblement plus compliquées, la taxe ainsi perçue n'aurait pas nécessairement frappé plus fortement les postes les plus puissants, car, avec les nouvelles lampes allemandes qui en renferment en fait deux ou trois dans une seule ampoule, avec le nouveau détecteur américain sans lampe (et sans rapport avec la galène), l'échelle de taxation serait devenue inopérante.

En second lieu, il est permis de regretter que l'état d'esprit des milieux radiophoniques n'ait pas permis de recourir plus tôt à ces perceptions, indispensables pour tirer du marasme la radiodiffusion. Au début de 1926, sur la proposition de M. Alpi-Jean-Bernard, le distingué directeur de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique, le Congrès de Locarno adoptait le vœu suivant qui traçait la voie, de la manière la plus précise et la plus pratique:

« Les Sociétés de droits d'auteurs des principaux

pays d'Europe (France, Angleterre, Allemagne, Belgique, Tchécoslovaquie, Hongrie) réunies à Locarno le 4 mars 1926 en congrès international sous la présidence de M. Vogler, directeur du Conservatoire de Zurich et délégué de la Société suisse, après avoir entendu différents délégués des Sociétés dans leurs explications sur le mode de perception des droits d'auteurs pour les émissions radiophoniques, après avoir entendu l'exposé des différents systèmes de taxes imposées par certains pays aux possesseurs d'appareils de réception — taxes dont le montant est versé, partie à l'Etat, partie aux Sociétés d'émission radiophoniques — émettent le vœu que les gouvernements de tous les pays inscrivent au plus vite à l'ordre du jour de leurs travaux, l'étude d'une taxe qui sera perçue sur les possesseurs d'appareils de T.S.F. Cette taxe sera partagée dans des conditions à déterminer entre l'Etat et les Sociétés ayant pour but les émissions radiophoniques et permettra ainsi aux Sociétés de radiophonie de rémunérer les auteurs interprètes ».

Tel était le but auquel il fallait bien arriver, non seulement parce qu'on devait mettre fin à des polémiques, sans issue tant que certains postes ne disposeraient pas d'un budget régulier, mais encore parce qu'un mode d'expression aussi démocratique que la radiodiffusion se doit de respecter un mode de propriété aussi démocratique que celle de l'auteur, dont Lakanal disait :

« De toutes les propriétés, la moins susceptible de contestation, celle dont l'accroissement ne peut ni « blesser l'égalité républicaine, ni donner d'ombrage « à la liberté, c'est, sans contredit, celle des productions du génie ».

III. *Le contrôle de l'émission sous un régime de monopole*

On ne saurait sous-estimer la charge qu'assume un Etat en proclamant le monopole de la radiodiffusion. Il ne faut pas croire, d'ailleurs, qu'il soit plus facile de l'assurer sur les émissions des postes d'Etat que sur celles des postes privés. Tous ceux qui ont quelque connaissance des milieux de la presse savent qu'un article ou un entrefilet maladroît peut se glisser parfois dans le « marbre » en dépit de la vigilance du rédacteur en chef et des secrétaires de rédaction. Que serait-ce lorsque l'Etat tiendrait sous son autorité directe dix-huit stations réparties sur tout le territoire?

Naguère, S. Em. le cardinal Dubois attirait à bon droit l'attention des fidèles et des émetteurs sur le manque d'opportunité et de convenance qui avait caractérisé certaines transmissions que tous, grands et petits, pouvaient capter au petit bonheur.

Sans qu'on en arrive à des manifestations de mauvais goût, on peut toujours redouter que telle ou telle fraction de la clientèle radiophonique soit choquée par certaines conférences, mêmes certaines informations. Il déplaira à celui-ci d'entendre un biologiste affirmer devant le microphone l'origine physico-chimique de la vie; chez celui-là, des propos désagréables sur le rôle de Danton dans l'affaire des massacres de Septembre, susciteront une violente fureur. La France tout entière, enfin, s'indignera d'apprendre, à quelques heures d'intervalle, l'arrivée triomphale d'un Nungesser et d'un Coli, et l'incertitude absolue qui pèse sur leur sort! (1)

(1) Nous ne rappelons ce lamentable incident qu'à titre d'exemple général, car nous devons témoigner que le poste des P.T.T. fit montre en cette occasion d'une circonspection du meilleur aloi.

D'ailleurs — et c'est ici que le problème devient plus sérieux — dans un régime de monopole, des difficultés d'ordre politique ne manqueront pas de se produire. A l'occasion de la transmission d'un discours de M. Poincaré, M. Bokanowski a précisé, en termes excellents, l'attitude choisie par lui :

« J'ai éprouvé, je le reconnais, quelque hésitation
« à prendre sur moi de laisser radiodiffuser le dis-
« cours de M. le président du Conseil. J'ai cédé aux
« demandes pressantes qui, à l'insu de M. le prési-
« dent du Conseil, vous n'en doutez pas, m'ont été
« adressées, aussi bien par de nombreux parlementai-
« res que par des membres importants de diverses
« catégories de l'opinion et, j'ai autorisé exception-
« nellement cette radiodiffusion.

« Je ne pense pas, en effet, que les postes de radio-
« diffusion doivent servir à développer les polémiques
« d'ordre politique, mais j'étais sûr, bien que je ne
« connusse pas à l'avance le discours de M. le Prési-
« dent du conseil, qu'il ne ferait, en le prononçant,
« aucune polémique d'ordre politique, et l'audition de
« ce discours nous en a convaincus ».

Mais M. Bokanowski et M. Poincaré ne seront pas toujours membres du Cabinet. Et on peut redouter l'intempérance d'un successeur éventuel, celle d'un parti au pouvoir, quel qu'il soit ! C'est là qu'apparaît le revers de la médaille.

Oui certes, il était difficile de ne pas s'engager sur la voie du monopole, et il était naturel que l'Etat, responsable de l'ordre et de la liberté de tous, voulût assumer la garde impartiale qui convient à la radiodiffusion. Mais a-t-on pensé, dans les milieux politiques d'où est sortie la théorie du monopole de la radiodiffusion, à la belle arme, bien polie et bien affûtée, au bel outil souple et rapide, que l'on aurait forgé, sous le signe

de la République, pour un gouvernement de révolution?

Quant à la question du droit de réponse, elle ne paraît soulever aucune difficulté, si l'on prend la peine de s'apercevoir que la *radiodiffusion transpose sur un plan nouveau, des activités déjà connues et réglementées.*

Une brève incursion dans le domaine de la propriété artistique et littéraire, nous convaincra de la vérité de cette affirmation d'ordre général.

LES DROITS DE L'AUTEUR ET DE L'EMETTEUR

Le Droit de l'auteur et les polémiques. — Le Droit de l'émetteur et l'utilisation commerciale des émissions.

Les transmissions radioélectriques avaient, jusqu'à ces dernières années, laissé en dehors de leur domaine, le problème des droits d'auteurs. La transmission des correspondances, qui était leur objet propre, étant secrète par définition, il ne pouvait se poser aucune question de publication à cet égard; le seul cas à prévoir était celui où le secret des correspondances était violé, et il rentrait alors dans le domaine des réglementations de droit commun.

Ce qui était la règle en radiotélégraphie, le restait et le reste toujours en matière de radiotéléphonie, par simple extension des règles de la correspondance écrite à ce que l'on peut appeler : la correspondance parlée.

Mais la radiodiffusion (qui se manifeste *urbi et orbi*, et s'adresse à tout le monde), renouvelait complètement la matière : toute émission de radiodiffusion posait un problème *de publication* sur un mode nouveau, sans doute, mais qui pouvait être ramené à la règle traditionnelle.

Cette réduction à une norme unique n'a pas été sans susciter, dès l'origine de grosses difficultés. Tous les

droits, sans exception, aussi bien ceux de l'auteur que de l'émetteur et de l'exécutant, tous ont été contestés, niés même en recourant à des arguments plus ou moins fantaisistes et dont la base était souvent plus sentimentale que juridique.

Une étude détaillée des problèmes de droit qui se sont posés dans cet ordre d'idées, ne saurait rentrer dans le cadre de notre travail qui, répétons-le avait essentiellement pour objet : *en partant du fait social de la radiodiffusion, d'examiner le régime qui, au point de vue du droit public, assurerait à cette manifestation collective, son expression la plus adéquate.* Aussi, nous nous bornerons à jalonner un terrain qui appartient plus aux civilistes qu'à nous-mêmes et dont l'étude a d'ailleurs été entreprise avec méthode. (1)

La radiodiffusion étant instantanée et internationale, cette étude des juristes a été poursuivie en même temps au point de vue du droit interne et du droit international. Ce fut une bonne fortune pour la radiodiffusion que dès son berceau, des spécialistes se consacraient à l'analyse de cette notion nouvelle et il nous est très agréable d'enregistrer ici deux faits qui montrent la place prise par la France en cette matière.

Un Comité International de la T. S. F. fondé en France par M^e Homburg, en 1924, étudie périodiquement les problèmes que pose l'élaboration du statut international de la T.S.F. D'autre part, ce Comité a fait école à l'étranger, et dès 1925, M^e Homburg pouvait organiser un premier congrès international à Paris, qui a été suivi d'une deuxième manifestation à Genève, au cours de l'été 1927; manifestations dont le succès a été trop vif, grâce à l'activité de leur organi-

(1) V. une étude très complète de M^e Saudemont : *La radiodiffusion et le Droit* (Dalloz 1927).

sateur et du président du Comité français, M. le Conseiller d'Etat Tirman, pour qu'on ne puisse pas augurer très favorablement de leur avenir.

En second lieu, l'Union Internationale de Radiophonie de Genève, a pour vice-président, M. Tabouis, le très distingué délégué français, qui a publié sur ces questions divers travaux auxquels nous nous référons plus loin.

Pour étudier sommairement ce problème des droits, nous pourrions suivre le phénomène technique au cours de ses transformations; partant de l'émission (précédée de sa préparation artistique), envisager la transmission, la réception, soit publique, soit privée et appliquer à chaque cas l'analyse juridique. Cette méthode, parfaitement logique d'ailleurs, est toutefois peu pratique, car elle nous exposerait à des redites, à des distinctions subtiles, dans un domaine déjà assez complexe et confus par lui-même. Le droit de l'auteur et celui de l'émetteur étant très étroitement liés l'un à l'autre, nous serions obligés de les examiner à tour de rôle, au moment de la préparation de l'émission, à l'émission, à la réception, chez le particulier ou dans un lieu public.

Il nous a paru préférable de nous borner à deux catégories principales (bien qu'il y en ait d'autres, comme celle des exécutants, qui soient très intéressantes) : le droit d'auteur; l'exploitation commerciale des émissions, et de réunir autour de ces deux paragraphes, quelques-unes des alternatives qui peuvent se présenter.

a) le droit d'auteur

Nous signalerons au passage la controverse, encore bien loin d'être épuisée, qui est relative au fait de savoir si la radiodiffusion est une édition ou une exécu-

tion-reproduction. Question très importante car, dans le premier cas, l'auteur bénéficie de la protection que lui accorde la loi des 19-24 juillet 1793 et l'art. 425 du code pénal; dans le second cas, il faut créer de toutes pièces un droit nouveau. Tâche complexe, sinon insurmontable; en une matière qui, — nous en avons fourni maint exemple, — met en jeu tant d'intérêts puissants et opposés!

A notre avis, la radiodiffusion d'une œuvre est bien une édition, dont le tirage est sans doute instantanément épuisé, mais qui est caractérisé par le travail d'organisation, de *mise en train* propre à une édition. Il n'y a pas de commune mesure entre la radiodiffusion et la reproduction, à volonté, d'un disque de phonographe ou d'un film, qui ne nécessitent que la manœuvre d'un simple déclie. Une fois que j'ai acheté un disque reproduisant le prélude de *Lohengrin*, autant de fois que je le voudrai, le même orchestre reproduira dans les mêmes conditions, le même morceau. Dans le cas d'audition par sans-fil, chaque fois que ce morceau sera interprété, il faudra faire l'effort de réunir l'orchestre, et l'interprétation, la qualité musicale, varieront selon l'état nerveux du chef d'orchestre et des exécutants, selon la modulation du poste émetteur, l'état de l'atmosphère, celui de mon récepteur, et de mon haut-parleur. Si l'on voulait parler ici de reproduction, il faudrait parler aussi de reproduction pure et simple lorsque, pendant 150 soirées consécutives les acteurs d'un théâtre du boulevard rejouent la même comédie. Les acteurs *jouent* chaque fois; de même, les exécutants dans le studio. Si donc l'émission n'est pas une reproduction, elle ne peut être autre chose qu'une édition.

Sans doute, ceux qui ne partagent pas notre point de vue ont-ils produit d'autres arguments de textes, auxquels nous pourrions répondre. Nous ne le ferons

pas, pour ne pas déborder du cadre de notre étude; les accords intervenus entre les Sociétés d'auteurs et les émetteurs ont tranché affirmativement la question de la protection des droits, à l'endroit de laquelle un jugement relatif au poste de la Tour Eiffel avait déjà apporté des attendus très intéressants.

C'est d'ailleurs parce que l'on a reconnu que cette protection se trouvait déjà implicitement inscrite dans les textes, (et aussi dans les règles du bon sens), que ces accords sont intervenus. Les premières difficultés provenaient d'ailleurs pour une bonne part (en dehors de l'impétuosité de certains postes d'émission) de la fragilité relative sur laquelle repose la notion de droit d'auteur.

Dans une remarquable étude sur « le Droit d'Auteur », dont nous avons eu la très bonne fortune de pouvoir consulter le manuscrit, M. Alpi Jean Bernard (Directeur de la Société des Auteurs, Compositeurs et Editeurs de Musique) écrit:

« De toutes les propriétés, la moins susceptible de contestation, celle dont l'accroissement ne peut ni blesser l'égalité républicaine, ni donner d'ombrage à la liberté c'est, sans contredit, celle des productions du génie ».

« Lakanal posait ainsi le principe du droit d'auteur que, sur les efforts de Beaumarchais, devaient faire couronner les lois de 1791 et 1793, sans que, toutefois, ces lois précisassent la nature juridique de ce droit.

« S'agit-il véritablement d'un droit de propriété ou n'est-ce qu'une concession de la loi, un privilège accordé à l'auteur?

« M. Capitant, dans « l'Introduction à l'étude du Droit civil » range dans une catégorie à part, les droits des auteurs et inventeurs sur leurs œuvres et leurs inventions.

« Ils ressemblent, dit-il, à la propriété en ce qu'ils
« sont absolus, mais le nom, l'idée, l'invention ne sont
« pas des choses susceptibles d'un droit de propriété,
« pas plus que la personne elle-même, dont elles ne
« sont que les émanations ».

« Il est certain que ce qui caractérise la propriété
« d'une chose, c'est la perpétuité, or, le droit d'auteur
« n'est pas perpétuel, il est limité dans le temps, et
« encore, cette limitation varie-t-elle suivant les pays.
« En France, la durée s'étend à cinquante années
« *post mortem auctoris*, en Allemagne 30 ans, de
« même qu'en Suisse, et 80 ans en Espagne.

« La doctrine et la jurisprudence sont d'accord au-
« jourd'hui pour reconnaître que les droits d'auteurs,
« loin de constituer une propriété, telle que l'a définie
« et organisée le Code civil français pour les biens
« meubles et immeubles, assure seulement à ceux qui
« en sont investis, le privilège exclusif d'une exploita-
« tion temporaire (1) ».

C'est sans doute parce que l'on a pris l'habitude de
considérer l'intellectuel, l'artiste, l'auteur en un mot,
comme un être placé au-dessus des nécessités de l'exis-
tence, que l'on a parfois traité par préterition, la ques-
tion de la légitimité de ses droits en matière de radio-
diffusion.

Le point de vue des auteurs mérite d'être développé.
Nous reproduisons la thèse de M. Alpi-Jean-Bernard,
aussi bien parce qu'elle est extrêmement claire, que
parce que la Société qu'il représente est celle qui, par
la grande étendue et la variété de la matière qu'elle
régit, intéresse la très grande majorité des émis-

(1) Nous ajouterons que le Portugal vient, — le premier et le
seul de tous les Etats, — de décider que le droit d'auteur était
une véritable propriété et était *perpétuel*. A une époque où la si-
tuation des intellectuels est assez peu favorisée, c'est une conquête
remarquable qui méritait d'être signalée!

sions (1). Enfin la modération dont a fait preuve cette Société des Auteurs et Compositeurs de musique, — estimant que si la radiodiffusion doit payer, il convient de ne pas l'écraser à ses débuts sous le poids de revendications légales mais iniques —, nous incite à présenter son point de vue, comme nous paraissant le plus impartial :

«seul, l'auteur peut donner l'autorisation
« de représentation, d'exécution ou de reproduction
« de son œuvre, mais il est des cas où cette autorisa-
« tion n'est pas nécessaire: c'est lorsque la représenta-
« tion ou l'exécution revêt un caractère privé, intime.

« Un particulier peut jouer chez lui, voire pour des amis, tel air de musique, réciter des vers, chanter tel morceau d'opéra, interpréter une pièce, ou lire des passages d'un roman, à la condition que, musique, pièce de théâtre ou œuvre littéraire soit donnée en réunion privée.

« La difficulté réside dans la définition même du caractère privé ou public de la réunion.

« En effet, un spectacle privé peut être donné dans un lieu public et un spectacle public dans un lieu privé (2).

« Ce n'est donc pas le local qui détermine le caractère de la représentation.

.....
« Nous considérons que sont publiques et par con-
« séquent doivent donner lieu au paiement des droits

(1) Cette société a dans son domaine de perception (art. 4 de la Convention passée en 1898 avec la Société des Auteurs Dramatiques) les ouvertures, chœurs, symphonies, morceaux d'ensemble, poésies, romances, chansons, chansonnettes, fragments de pièces de théâtre exécutés sans décors ni costumes et, en général, toute œuvre musicale ou littéraire destinée à la déclamation ou à l'exécution et ne comprenant ni action dramatique ni mise en scène, donc à peu près tout le matériel de la radiodiffusion.

(2) Trib. Cor. Seine, 24 déc. 1903; Cass., 22 janv. 1869.

« d'auteurs, toutes les réunions gratuites ou payantes,
« telles que concerts, bals donnés par les cercles ou
« des associations, les auditions données par des pro-
« fesseurs de musique, les séances organisées par des
« maîtres de danse, lorsqu'il est possible à quiconque
« en fait la demande, d'avoir accès dans la salle.

« Il existe encore aujourd'hui, de nombreuses per-
« sonnes qui pensent que le fait de la gratuité d'un
« spectacle ou l'absence de tout lucre, de tout profit,
« suffit pour qu'aucune redevance ne soit payée à
« l'auteur.

« Disons tout de suite que c'est là une erreur abso-
« lue, et confions cet exemple à la réflexion de ceux
« qui peuvent encore douter. Chacun a le droit d'offrir
« à dîner à des amis de son choix, de même qu'il peut
« les régaler de musique. Mais viendrait-il à l'idée de
« personne de refuser de payer le boulanger, le bou-
« cher, sous prétexte que les mets commandés ont
« été servis gratuitement? Non évidemment.

« Il en est de même pour toute exécution musicale
« ou pour toute représentation théâtrale. Si l'on dé-
« sire donner gratuitement un air de musique, cantate,
« symphonie, poésie, romance ou œuvre théâtrale, du
« moins faut-il payer aux auteurs des paroles, au
« compositeur, une juste redevance et ne point faire
« de générosités à leurs dépens.

« Il en est de même si les organisateurs de la fête,
« du concert, du bal, ont en vue un but charitable,
« comme le dit M. Chartier « Exonérer les spectacles
« de bienfaisance, serait dépouiller les auteurs de
« leurs droits, les en exproprier, et les forcer ainsi, en
« quelque sorte, à participer, malgré eux, aux entre-
« prises charitables des autres ». S'il leur plaît de
« renoncer à leurs prérogatives, libre à eux, mais on
« ne saurait leur imposer ce sacrifice.

« Ajoutons que lorsqu'il s'agit de fêtes de bienfaisance, les Sociétés d'auteurs chargées de la perception des droits, font des ristournes sur les redevances perçues ».

Sans poursuivre, dans le domaine du droit pur, la reconnaissance de leurs revendications, les auteurs, après avoir constitué l'Union Radiophonique des Sociétés d'Auteurs (destinée à faciliter la tâche du Ministre et à mettre un peu d'harmonie dans un domaine où, de toute part, M. Bokanowski se heurtait à des antagonismes hérissés) ont entamé des négociations avec les émetteurs, et on peut considérer que les contrats intervenus ont à peu près réglé la question, en ce qui concerne tout au moins les postes privés. Le droit d'auteur reconnu, l'application d'un régime forfaitaire de rémunération, tels sont les deux principaux résultats de cette longue controverse; c'est un des bienfaits du syndicalisme que d'avoir permis de régler de part et d'autre, de corporation à corporation, une question très épineuse et à l'endroit de laquelle les batailles de textes, les recours multipliés au prétoire ne pouvaient qu'envenimer le débat, et risquer de le faire dévier en dehors des sentiers du droit traditionnel, vers les aléas d'une réglementation nouvelle.

Si la radiodiffusion française avait été liée dès l'origine à la mise en œuvre d'un régime de taxe (que beaucoup réclament aujourd'hui, mais que la quasi-unanimité des intéressés repoussaient avec force il y a trois ans), la portée de la controverse aurait été bien réduite et les postes d'Etat auraient pu payer eux aussi des droits d'auteur (1). Le Congrès international

(1) On sait que le rejet par le Parlement du projet présenté à cet égard par M. Bokanowski, a obligé celui-ci à limiter jusqu'à nouvel ordre, l'étendue du répertoire moderne des postes d'Etat.

des Sociétés du droit d'auteur de 1926, particulièrement intéressé à l'aboutissement de cette question avait adopté, sur la proposition de M. Alpi-Jean-Bernard, le vœu que nous avons reproduit plus haut (1).

Ainsi il est reconnu que, pour toute interprétation, les postes émetteurs doivent une rémunération aux sociétés d'auteurs. A l'autre bout de la chaîne, l'auditeur paierait une taxe, mais ne devrait rien à la société d'auteurs. Que devient alors la situation — en quelque sorte intermédiaire — de la personne qui donne une audition publique par haut-parleur et se trouve alors en position de récepteur d'une émission et de transmetteur de cette émission? — Il me doit une rémunération, déclare le poste émetteur — toutes les fois qu'il tire un bénéfice de cette audition. Il me doit une rémunération, déclare la Société d'auteurs — car, dès l'instant qu'il donne une audition publique pour laquelle il utilise le répertoire de ma société, je suis fondée à le considérer comme un organisateur de concerts.

Pris entre deux revendications, cet individu se trouve dans une situation assez désagréable, car il est exposé à payer de trois côtés: à l'Etat, une taxe; et encore une taxe au poste émetteur, et à la Société de perception.

Nous ne voulons pas insister davantage sur une situation qui, vraisemblablement, sera résolue à l'amiable comme celle que nous avons examinée plus haut. Que l'on ne croit pas d'ailleurs qu'elle soit théorique, car en Suisse et en Allemagne (pays dans lesquels la musique mécanique — qu'il faut d'ailleurs bien se garder de confondre avec la radiodiffusion —

(1) V. p. 99-100.

n'est pas astreinte au paiement des droits d'auteurs), des dancings sont montés grâce à l'exécution de disques de phonographes, pour le plus grand dommage des auteurs et des exécutants, dont l'archet ou le jazzophone restent inemployés. Si l'on n'y prenait garde, la même éventualité pourrait se produire en France et être étendue à la radiodiffusion; la propriétaire du dancing ou du café, une fois pour toutes en règle avec l'Etat par le paiement de la taxe, tirerait un avantage gratuit du programme des auteurs, et de l'effort du poste émetteur et des exécutants, sans aucune contrepartie pour ceux-ci.

Cette utilisation malhonnête a donné naissance à une question longtemps aussi délicate qu'obscur : celle de l'utilisation commerciale des émissions.

b) *Utilisation commerciale des émissions*

M. Saudemont indique, en termes très heureux, dans son ouvrage déjà cité (1), la situation particulière et désavantageuse dans laquelle se trouve placé l'émetteur de radiodiffusion :

« L'éditeur qui publie un livre, n'en cède les exemplaires que contre paiement d'une somme fixée.
« L'organisateur d'un spectacle impose un prix d'entrée. Il y a des conditions onéreuses à remplir pour
« le lecteur ou l'auditeur. Ici non. L'émetteur répand
« à travers l'éther les ondes hertziennes; n'importe
« qui peut les capter; — cette réception n'est soumise
« à aucune obligation ou autorisation préalable. Le
« droit de l'émetteur..... ne va pouvoir naître
« qu'après la réception, pour réclamer une indemnité

(1) *La Radiophonie et le Droit.*

« aux bénéficiaires. La libre diffusion en radiophonie entraîne nécessairement cette conclusion ».

Il est évident, en effet, que même en prétendant que le droit de l'émetteur naît : à l'émission, on est bien forcé d'admettre en même temps qu'il ne naît que : à la réception, puisque toutes deux sont simultanées, le courant traversant l'éther à la vitesse de 300.000 kilomètres par seconde. Aussi ne nous aventurerons-nous dans aucune controverse relative à la période à laquelle naît le droit, controverse intéressante en tout autre matière juridique, mais ici sans portée.

On a également objecté à l'émetteur que, l'éther étant libre — ainsi que l'a reconnu le premier congrès international de la T.S.F. (Paris 1925), — tout ce qui était émis dans l'éther tombait dans le domaine public. A cela nous répondrons que, de même qu'une automobile privée qui circule sur une route nationale n'appartient pas, de ce fait, à l'Etat, de même l'émission lancée dans l'éther, par un acte exprès de volonté, appartient à l'émetteur. *Qu'il soit malaisé à celui-ci de veiller à ce que cette propriété lui reste acquise, on n'en saurait douter. Mais il n'en est pas moins propriétaire.* Reste à trouver le fondement et la garantie de ce droit.

On a d'abord songé à l'appuyer sur l'action de *in rem verso*, ou de l'enrichissement sans cause (1). Mais on a bientôt renoncé à étendre, par analogie, cette protection à une matière qui ne saurait juridiquement la recevoir. Pour que l'on exerce cette action, il faut qu'il y ait, d'une part, enrichissement de l'un, d'autre part, appauvrissement de l'autre. Il serait souvent dif-

(1) Bien que l'extension de cette règle à la radiodiffusion nous paraisse très peu pratique nous la mentionnons toutefois, car elle a été examinée et discutée par tous les auteurs, et au Congrès international de Paris, en 1925.

ficile de faire la preuve que tel auteur a tiré un profit, très exactement délimité, de la réception. En outre, si même cette preuve était faite, l'émetteur n'aurait droit qu'à une indemnité compensatoire de sa dépense, sans allocation de bénéfice d'aucune sorte. La base commerciale de la radiodiffusion disparaîtrait et elle ne subsisterait pauvrement qu'à coup de procès.

Dans une remarquable étude sur « l'utilisation commerciale des émissions radiophoniques », M. Robert Tabouis, Vice-Président de l'Union Internationale de Radiophonie, a parfaitement posé le problème :

« Il paraît bien évident que des dispositions administratives et législatives conformes à l'équité doivent être reprises, par extension de principes juridiques déjà reconnus en d'autres matières similaires, pour protéger les Compagnies d'exploitation de radiodiffusion contre l'utilisation commerciale de leurs émissions par des tiers.

« Certains pays en ont déjà jugé ainsi: en Grande-Bretagne, un décret a été pris qui a interdit l'utilisation commerciale des émissions, mais au seul point de vue de l'enregistrement phonographique clandestin.

« En Hongrie, une ordonnance rendue le 10 novembre 1925 par le Ministre du Commerce a, par contre, sanctionné la résolution votée par le 1^{er} Congrès Juridique International de T.S.F.

« L'article 14 de cette ordonnance dit en effet « il est interdit d'utiliser ou de répandre commercialement les communications recueillies par réception des postes émetteurs d'ondes radiophoniques ».

« L'article précise que le terme « communications » est employé dans le sens le plus général et s'applique aux musique, chants, conférences et autres productions récréatives ou instructives nouvelles.

« Il est à souhaiter que cet exemple soit suivi, car

« il est profondément injuste que, dans les règlements sur la radiodiffusion, une distinction ne soit pas faite entre la réception pour les besoins propres de l'écouteur, et la réception dont cet écouteur tire un bénéfice commercial et, ce qui est plus grave, des possibilités de concurrence déloyale.

« Il apparaît nécessaire aussi de viser parmi les modes d'utilisation commerciale, la retransmission et la reproduction, ou l'audition publique de ces émissions par quelques procédés que ce soit (téléphone, presse, phonographe, etc...)

Déjà, en 1925, le Congrès international de la T.S.F. avait émis le vœu suivant :

« Aucune exploitation commerciale d'une émission radioélectrique ne peut avoir lieu sans entente avec l'émetteur ».

Formule intéressante, ne fût-ce qu'en raison du fait qu'elle enregistrerait l'accord des membres du congrès sur un problème délicat, mais qu'il était nécessaire de préciser.

Ce vœu était complété par le suivant :

« La répression de la concurrence déloyale recon- nue en matière industrielle et commerciale par la Convention internationale de Paris de 1883, révisée à Bruxelles et à Washington, s'applique à toute utilisation quelconque des informations (de presse, de finances, de publicité, etc...) transmises par la voie radioélectrique ».

M. Homburg, dont nous avons déjà signalé l'activité d'ordre juridique dans l'examen des problèmes de la radioélectricité, note, dans un rapport soumis à la Chambre de Commerce internationale, que la protection ainsi accordée, a été étendue ultérieurement — (Congrès de Genève 1927) « non seulement aux cas de retransmission mais encore à ceux de reproduction illicite :

« Aucune retransmission électrique ou radioélec-
« trique, ni aucune reproduction dans un but com-
«ercial d'une émission radioélectrique, quelque
« forme qu'elle revête, ne pourra se faire sans une
« entente préalable avec l'émetteur.

« Les Etats contractants s'engagent à réprimer
« toute violation des principes admis, comme tout acte
« de concurrence déloyale, par des sanctions civiles,
« ou pénales qui devront être prévues par la législa-
« tion de chacun des pays contractants ».

Ainsi, à la formule primitive, fragilement appuyée sur l'action de *in rem verso*, se substituait peu à peu une notion beaucoup plus féconde, d'un maniement beaucoup plus souple (et aussi, plus dangereux) : celle de la concurrence déloyale.

Que l'auditeur privé écoute sans rien payer, il n'y a rien à y redire. C'est une affaire de gouvernement (question de taxe), de bonne volonté (cotisation payée à des associations groupées autour de postes émetteurs), ou d'organisation commerciale (les revendeurs de lampes et d'appareils majorant légèrement les prix de vente pour ristourner ces sommes aux émetteurs qu'ils subventionnent).

Mais que le propriétaire d'un dancing, que l'organisateur d'un réseau téléphonique, utilisent l'émission dans leur établissement, ou la distribuent aux abonnés du réseau (affaire soumise à l'Union Internationale de Radiophonie), qu'une compagnie de gramophone enregistre des disques en utilisant cette émission (affaire soumise au même organisme); voilà qui ne saurait être admis. Pas davantage, l'utilisation des nouvelles de presse diffusées, et reproduites dans un journal, « sans entente avec l'émetteur ».

Plus souple, la formule de concurrence déloyale est aussi plus dangereuse, en ce qu'elle risque d'être interprétée de façon abusive. Pour prendre un exem-

ple courant, il ne faudrait pas qu'un procès fut intenté à un commerçant qui essaie, dans son magasin, un appareil devant un client, sous prétexte qu'il va tirer de cette vente un bénéfice, en utilisant, sans autorisation, telle ou telle émission.

La notion de concurrence déloyale doit être limitée; d'une part à des cas concrets, d'autre part aux éventualités les plus importantes, telles que retransmission et reproduction. L'utilisation commerciale d'une émission peut être faite sans intention déloyale et on ne saurait se montrer sévère dans des cas qui peuvent être assimilés à celui où le lecteur, sous les Galeries de l'Odéon, feuillette des livres sans que les auteurs de ceux-ci en retirent un bénéfice immédiat.

Aussi, faut-il penser avec M. Homburg que « si, par la présomption de fraude qu'elle crée, si, par la facilité d'application qu'elle présente par suite de sa notion internationalement comprise, et consacrée par la Convention de Paris, la concurrence déloyale présente des avantages considérables pour la protection des exploitants de la radiophonie, elle ne doit être admise *à priori* que sous réserve d'une preuve contraire toujours admissible ».

Et il conclut en proposant une nouvelle formule améliorée et assouplie du 1^{er} § de l'article que nous citons plus haut:

« Aucune émission radioélectrique ne pourra, sans une entente préalable avec l'émetteur, être l'objet d'une reproduction à l'aide d'appareils enregistreurs ou d'une retransmission électrique ou radioélectrique faites dans un but commercial ».

Ajoutons encore que si les émetteurs constituaient une société analogue à celles qu'ont formé les auteurs et s'ils faisaient eux-mêmes leur police, percevant leurs droits après entente avec les exploitants publics des émissions, sous forme d'abonnement ou grâce à

tout autre formule, la question qui nous intéresse recevrait la solution la plus commode.

Car il ne faut jamais oublier que, s'il est parfois nécessaire de faire valoir ses droits, en s'appuyant sur le Code, il est préférable de ne pas y être obligé.

L'extension de la formule si féconde du syndicat pourrait donner, dans ce domaine, des résultats aussi excellents qu'en ce qui concerne le droit d'auteur. Cette dernière question a été résolue grâce à l'heureuse politique des sociétés de perception; il n'y a aucune raison pour que le problème, si longtemps épineux, de l'utilisation commerciale des émissions, ne soit pas résolu en recourant à une méthode analogue.

CONCLUSION

Nous avons vu, au début de cette étude, que le problème social posé par la radiodiffusion était d'importance et que, s'il ne fallait pas encore faire trop de fond sur la valeur éducative de cette manifestation, il fallait dès maintenant utiliser au maximum sa puissance de récréation et de formation artistique, ce qui ne doit pas être négligé à une époque de travail mécanique et de surmenage nerveux. L'éducation viendra ensuite, non pas tant sous la forme où on l'entend dans les écoles et les universités, que sous la forme d'éducation politique par l'information de presse vulgarisée et commentée ou d'éducation « complémentaire ».

Dans l'ordre juridique, toutes les fois que nous avons eu à étudier un problème pratique, une difficulté financière s'est présentée et la nécessité d'instituer une taxe est apparue de plus en plus pressante au fur et à mesure que nous examinions l'organisation générale des émissions, les droits de l'auteur et ceux de l'émetteur. Sur ce point capital, l'accord paraît désormais acquis et bon nombre de personnes réclament la taxe, qui la repoussait naguère avec véhémence.

Enfin, après avoir signalé dès notre premier chapitre, les résultats négatifs d'une période de discorde prolongée, nous avons enregistré des ententes tantôt

définitives, tantôt ébauchées, indices d'une bonne volonté réciproque.

L'existence de ce nouvel état d'esprit revient pour une très large part au décret-loi de 1926 qui, s'il a été l'objet de critiques diverses, a eu le mérite d'exister, d'avoir fixé une première charte, et d'avoir développé une atmosphère d'apaisement.

En posant le premier, le problème complet de la radiodiffusion sous une forme, sans doute transactionnelle, mais par ce fait même acceptable pour tous, M. Bokanowski a tiré tout le parti possible du facteur moral qui n'est pas plus négligeable en cette matière qu'en toute autre.

A l'abri de ce décret, les points de vue se sont rapprochés et, sans texte nouveau, sans qu'il fût nécessaire d'élaborer un code complet de la radiodiffusion, on a utilisé le droit existant, les précédents et le raisonnement par analogie. Bien des oppositions se sont ainsi évanouies peu à peu, et la possibilité d'une entente générale s'est faite jour.

La pratique quotidienne de la radiodiffusion a élaboré le droit coutumier de celle-ci et rapproché les points de vue divergents. Il appartient au Gouvernement de les arbitrer en dernier ressort et, en fixant la coutume, de donner à la radiodiffusion française le statut de droit public qu'elle attend de lui.

Vu, le Président de la thèse,

A. MESTRE,

30 Mars 1928

Vu, pour le Doyen en mission,

L'Assesseur,

H. TRUCHY

Vu, et permis d'imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

—:0:—

A. MESTRE, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, *Le Code de la T. S. F.* Payot édit.

Revue juridique internationale de la radioélectricité (dirigée par M. HOMBURG). Chiron édit.

Congrès juridique international de la T. S. F. (Paris 1925). Chiron, édit.

La Radiophonie française (Documents politiques et sociaux. Dunod, édit.).

SAUDEMONT: *La Radiophonie et le Droit*. Dalloz, édit. (Paris 1927).

——:0:——

Périodiques français: *le Haut-Parleur*, *l'Antenne*, *la Parole libre T. S. F.*, *Radio-Magazine*, *la Revue Radiophonique*, *l'Impartial français* (enquête sur la radiodiffusion en 1927-28, *l'Industrie française radioélectrique* (organe du Syndicat professionnel).

——:0:——

British Broadcasting Corporation Hand Book, 1928.

Rapports parlementaires anglais (Cmd 2756; Cmd 2599). (H. M. Stationery Office — London 1926).

Radio-Act des Etats-Unis (N° 632 - 69° Congrès - H. R. 9971).

